

TAMPEREEN YLIOPISTO

Osaamiseen perustuva kasvu
elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus Kataisen ja Sipilän
hallitusohjelmissa

Kasvatustieteiden tiedekunta
Kasvatustieteiden pro gradu -tutkielma
LIISA NYBLOM
Joulukuu 2017

Tampereen yliopisto

Kasvatustieteiden tiedekunta

LIISA NYBLÖM: Osaamiseen perustuva kasvu – elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa

Kasvatustieteiden pro gradu -tutkielma, 116 sivua, 4 liitesivua

Joulukuu 2017

Kansainvälisen talouskehityksen vaikutukset ja muutokset toimintaympäristössä ja työelämässä edellyttävät kansalaisilta jatkuvaa oppimista ja sopeutumista. Elinikäinen oppiminen on julkisen keskustelun tarjoama ratkaisu muuttuvan yhteiskunnan ja kilpailutilanteen hallintaan. Aikuiskoulutus on osa elinikäistä oppimista; toisaalta usein elinikäisestä oppimisesta puhutaan aikuisten oppimisena. Jyrki Kataisen vuoden 2011 hallitusohjelma syntyi finanssikriisiä seuranneen taantuman aikana. Se pyrki tuomaan epävarmaan tilanteeseen vakautta ja talouskasvua Suomen kilpailukykyä parantamalla. Työurien pidentäminen oli yksi hallitusohjelman keskeisistä teemoista, mitä pyrittiin edistämään myös koulutuspoliittisin ratkaisuin. Laman pitkittyessä Juha Sipilän hallitus jatkoi vuonna 2015 hyvin samantlaisilla aiheilla korostaen työllisyyttä edistäviä toimia ja koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta. Suomalaisten nosto maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä oli Kataisen ohjelman koulutuspolitiikan tavoite. Sipilän ohjelman visio oli vuoden 2025 Suomesta maana, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta.

Tutkimuksessa perehdytään Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien ja opetus- ja kulttuuriministeriön keskeisten koulutuspolitiikkaa ohjaavien dokumenttien aikuiskoulutuspolitiikkaan systemaattisella laadullisella käsiteanalyysillä hyödyntäen kriittisen tulevaisuudentutkimuksen Causal Layered Analysis (CLA) -metodin kerroksellista lähestymistapaa. CLA avaa ongelman määrittelyä ja ratkaisuja eri tietämisen tasoilla ja paljastaa taustalla vaikuttavat ajatusmallit ja maailmankuvat sekä myytit. Tutkielma pyrkii kuvaamaan, kuinka aikuiskoulutus ja elinikäinen oppiminen on määritelty keskeisissä koulutuspolitiikan dokumenteissa sekä millaisia käsitesiirtymiä ja siirtymien takana vaikuttavia arvoja dokumenteista on luettavissa.

Tutkimuksen alkuun on kerätty kasvatustieteen asiantuntijoiden ja hallinnon edustajien keskustelua aikuiskoulutuksesta ja elinikäisestä oppimisen käsitteestä. Tätä tausta- ja vertailukontekstia varten lähdetään tunnistamaan keskeisistä hallitusohjelmadokumenteista käsitteellisiä siirtymiä, jotka ovat merkki myös ohjelmien välittämistä arvosiirtymistä.

Hallitusohjelmissa korostuu osaamisen tärkeys Suomen kilpailukyvyn kannalta. Osaavan työvoiman saaminen työmarkkinoille määrittää hallituksen elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen alan toimenpiteitä. Puhe osaamisesta on syrjäyttämässä elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen painotus on siirtymässä ammatilliseen aikuiskoulutukseen Laajan tietopohjan ja yleisten koulutusratkaisujen sijaan hallitusohjelmat korostavat työelämäosaamista ja yksilöllisiä koulutusratkaisuja. Näiden käsitesiirtymien taustalta paljastuu tutkimuksen keskeisenä käsitesiirtymänä ja tuloksena kilpailukyvyn, talouskasvun, työelämän taitojen ja sivistyksen välineellisen hyödyn arvostus.

Avainsanat: elinikäinen oppiminen, jatkuva oppiminen, osaaminen, aikuiskoulutus, hallitusohjelma, koulutuspolitiikka, käsiteanalyysi

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	7
2.1	ELINIKÄINEN OPPIMINEN JA AIKUISKOULUTUS	7
2.2	AIKUISKOULUTUSPOLITIikka	10
3	METODISET VALINNAT	16
3.1	MERKITYKSET JA KÄSITTEET	16
3.2	KÄSITETUTKIMUS	17
3.3	POLIITTINEN KIELENKÄYTTÖ JA KÄSITEHISTORIA	19
3.4	HALLITUSOHJELMIEN KÄSITTEISTÄ	21
3.5	SISÄLLÖNANALYYSI.....	22
3.6	CLA-MENETELMÄ.....	23
3.7	TUTKIMUKSEN METODOLOGISET RATKAISUT	26
3.8	AINEISTO.....	27
4	TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	30
5	HALLITUSOHJELMIEN ANALYYSI.....	31
5.1	KONTEKSTI	32
5.2	CLA – HORISONTAALITASON ONGELMAT	35
5.3	CLA – VERTIKAALITASON LITANIA	36
5.3.1	Hyvinvointiyhteiskunta uhattuna.....	37
5.3.2	Osaavan työvoiman puute.....	39
5.4	CLA – VERTIKAALITASON SOSIAALISET SYYT	43
5.4.1	Koulutuspolitiikan rooli kilpailukyvyn ja työllisyyden edistämässä	44
5.4.2	Koulutuksen tehostaminen	47
5.4.3	Koulutuksen ja työelämän suhde.....	52
5.4.4	Aikuiskoulutus.....	54
5.5	CLA – VERTIKAALITASON MAAILMANKUVA JA ARVOT.....	56
5.5.1	Taloukasvu	58
5.5.2	Tasa-arvo.....	59
5.5.3	Sivistys	63
5.5.4	Teknologia ja digitalisaatio	69
5.5.5	Yrittäjyys ja yritteliäisyys.....	71
5.5.6	Johtajuus.....	73
5.5.7	Huippupuhe.....	75
5.6	CLA – VERTIKAALITASON MYYTIT JA METAFORA.....	77
5.6.1	Suomalainen sisu ja ahkeruus.....	77
5.6.2	Minkä nuorena oppii, sen vanhana taitaa.....	79
5.6.3	PISA	79
5.7	CLA – YHTEENVETO	80
6	AIKUISKOULUTUKSEN KÄSITESIIRTYMIÄ.....	81
6.1	KOULUTUSSANASTO HALLITUSOHJELMISSA	82
6.2	MINKÄLAISIA KÄSITESIIRTYMIÄ ON MAHDOLLISTA TUNNISTAA KESKEISISTÄ POLIITIKKATEKSTEISTÄ	
	ASIAKIRJOJA LUKEMALLA?	84
6.2.1	Elinikäisestä oppimisesta osaamiseen	85
6.2.2	Aikuiskoulutus ammatillista koulutusta.....	86
6.2.3	Tietopainotteisuudesta työelämän taitoihin	87

6.2.4	<i>Yhtäläisestä koulutuksesta yksilöllisille koulutuspoluille.....</i>	88
6.3	MILLAISISTA ARVOVALINNOISTA KÄSITTEIDEN MUUTOKSET KERTO VAT?	88
6.3.1	<i>Talouskasvu ja kilpailukyky</i>	89
6.3.2	<i>Työelämässä mitattavat suoritukset</i>	90
6.3.3	<i>Sivistys välinearvona</i>	90
7	YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT	93
7.1	TULOKSET	93
7.2	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	95
7.3	TUTKIMUSTULOSTEN JA PÄÄTTELYN PÄTEVYYDESTÄ JA USKOTTAVUUDESTA.....	99
7.4	TILANNEKATSAUS JA JATKO.....	101
	LÄHTEET	104
	LIIITTEET	117

1 JOHDANTO

Kansainvälisen talous, teknologinen kehitys ja kansan ikärakenteen muutos muokkaavat suomalaisen toimintaympäristöä, elinkeinoelämää ja työmarkkinoita. Työelämä on murroksessa: koulutus ei takaa enää pysyvää työsuhdetta, työt ovat usein muuttuvia ja määräaikaista, perinteisiä työpaikkoja katoaa etenkin teollisuuden alalta, työvoima ja avoimet työpaikat eivät kohtaa. Työelämän jatkuva muutos ja työurien katkonaisuus edellyttävät työntekijältä muutos- ja kehittymiskykyä. Vastaava joustavuuden ja jatkuvan oppimisen vaatimus koskettaa koko yhteiskuntaa myös työelämän ulkopuolella yhteiskunnallisen tasa-arvon takaamiseksi ja syrjäytymisen estämiseksi.

Vuoden 2008 lama lopetti Suomessa 1990-luvun puolivälistä jatkuneen talouden nousun. Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoilta alkanut luottokriisi levisi Suomeen vaikuttaen nimenomaan vientiin ja laskien kokonaistuotantoa ja bruttokansantuotetta. Jyrki Kataisen hallitus kirjoitti hallitusohjelmaansa edeltäjistään poiketen laskusuhdanteessa lisääntyvän työttömyyden aikana. Samoin Sipilän hallitusohjelmaa leimaavat pitkittynyt lama ja korkealla pysynyt työttömyys. Ennätysellisen työttömyyden aikana puhutaan työvoimapulasta ja työuria pyritään pidentämään sekä alusta että lopusta. Työurien pidentämiseen kohdistuu paineita myös huoltosuhteen heiketessä syntyvyyden laskiessa ja eliniän noustessa. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien (Hallitusohjelma 2011; Hallitusohjelma 2015) tavoitteena on vahvistaa suomalaisen työn kilpailukykyä ja talouden kasvupolitiikkaa panostamalla koulutukseen ja työurien pidentämiseen. Kansallinen kilpailukyky perustuu riittävään osaavaan työvoimaan. ”Maailman osaavin kansa 2020” oli Jyrki Kataisen ja häntä seuranneen Alexander Stubbin hallituksen visio (Hallitusohjelma 2011, 31). Sipilän hallitusohjelmassa puolestaan Osaaminen ja koulutus -otsikon alla kuvataan, että vuonna 2025 ”Suomi on maa, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta” (Hallitusohjelma 2015, 17). Opinnäytetyöni nimen olen lainannut Sipilän hallituksen puolivälikatsauksesta, jossa hallitus määrittää panostavansa erityisesti ”osaamiseen perustuvaan kasvuun” (Ratkaisujen Suomi: puolivälin tarkistus – hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019 2017, 7).

Koulutuspolitiikkaa ohjataan hallitusohjelmalla, ja ohjelmassa esille nostetut teemat ja puhe- tavat ovat keskeisiä koko hallituskauden koulutuspoliittisessa keskustelussa. Keskustelussa käytetyt sanat ja käsitteet ovat olennainen osa käsiteltävää ongelmaa. Ne ovat välttämättömiä asian kuva-

miseen ja ymmärtämiseen, ja ne myös määrittävät ongelmaa. (Williams 1985, 22.) Poliittisen puheen valittujen aiheiden sekä kielen käytön analysointi on tärkeää, koska poliittiset teot tehdään ensi vaiheessa ja pääosin kielen välityksellä. Todellisuutta kuvataan käsitteillä, joita käytetään ja tulkitaan eri tavoin kirjoittajan ja tulkitsijan lähtökohdista ja näkemyksistä riippuen. Käsitteet muuttuvat ja saavat uusia merkityksiä kuljettaen myös aiempia merkityksiään mukanaan. Käsitteiden merkityksiä laajennetaan, keksitään uusia termejä ja käsitteitä, vanhoja termejä käytetään uudelleen tai niille annetaan uusi merkitys. (Aarnio 1998, 12, 30–32; Takala & Lämsä 2001, 387; Williams 1985, 22.) Tutkimalla sanojen käyttöä ja merkitysten muuttumista voimme tulkita, kuinka arvot ja asenteet sekä sosiaaliset teoriat, uskomukset, odotukset ja tietoisuus muuttuvat yhteiskunnassa (Skinner 1989, 20). Tässä tutkimuksessa olen valinnut tutkimustehtäväkseni sen selvittämisen, mitä keskeisissä koulutuspolitiikan dokumenteissa puhutaan aikuisten koulutuksesta ja millaisia arvoja ja tavoitteita hallitusohjelmien kaunopuheisen koulutusta koskevan keskustelun takana on. Lama-aikana hallituksen on tehtävä säästöpäätöksiä, joten kohdistaessaan puheen ja toimenpiteet tietyille alueille samalla jätetään joku toinen osa-alue tai kohderyhmä ilman huomiota. Tutkimuskysymykseni rakentuvat erityisesti elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen käsitteiden ympärille. Pyrin selvittämään, mitä ja miten käsitteitä käytetään Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa. Keskityn etenkin mahdollisiin käsitesiiirtymiin ja arvovalintoihin niiden takana. Analysoitavana aineistona ovat hallitusohjelmat ja kärkihankkeet, Kataisen ohjelman pohjalta tehty koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus. Tutkimuksen käsiteanalyysi etenee seuraten kriittisen tulevaisuudentutkimuksen Causal Layered Analysis (CLA) -metodin kerroksellista lähestymistapaa hyödyntäen tulkinnassa sisällönanalyysia.

Analysoin hallitusohjelmien aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen politiikkaa ja siinä tapahtuvia käsitteellisiä siirtymiä osallistuen näin aikuiskoulutuksen ja -kasvatuksen alan aikuisten elinikäisen oppimisen politiikan keskusteluun. Kuvaan työni teoreettisen viitekehyksen ja erittelen aikuiskoulutuksen hallinnon ja ohjauksen keskeiset toimijat ja heidän edustamiaan näkemyksiä ja käsitteellisiä valintoja elinikäiseen oppimiseen ja aikuiskoulutukseen liittyen luvussa 2. Esittelen metodologisen lähestymistavan ja aineiston luvussa 3 ja tutkimuskysymykset luvussa 4. CLA-analyysi aineistosta on luvussa 5, tutkielman keskeiset löydökset luvussa 6 ja yhteenveto päätelmiseen luvussa 7.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimukseni on laadullinen analyysi Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien aikuiskoulutuspolitiikasta. Tarkoitukseni on ymmärtää, kuinka hallitusohjelmissä käytetty kieli ja käsitteet kuvaavat ja muokkaavat käsitystä elinikäisestä oppimisesta. Pertti Alasuutarin (1993, 22–23, 27, 30) mukaan laadullinen tutkimus koostuu havaintojen tarkastelusta, havaintojen taustalla olevan ilmiön tunnistamisesta ja sen merkityksen tulkinnasta tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta alan tutkimuksen ja kirjallisuuden kanssa keskustellen. Perehdyn aluksi elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskoulutuksesta käytävään koulutusalan ammattilaisten keskusteluun sekä hallituksen ja ministeriöiden ja muiden valtiollisten toimijoiden rooliin koulutuspolitiikassa etenkin aikuisia koskevassa kansallisessa koulutuspolitiikassa. Esittelen keskeiset hallinto- ja asiantuntijaelimet, niiden toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja aikuiskoulutuspolitiikan toimijoiden esittämiä määritelmiä elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskoulutuksesta. Luvun lopuksi kuvaan koulutusalan tutkijoiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä aikuiskoulutuspolitiikan toteutuksesta ja heidän sitä kohtaan esittämää kritiikkiä.

2.1 Elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus

Elinikäinen oppiminen, uuden oppiminen ihmisen koko elämänkaaren ajan, on edellytys yksilön mukautumiselle yhteiskunnassa ja työelämässä tapahtuviin muutoksiin. Elinikäisen oppimisen määritelmä on helposti laaja sisältäen kaiken mahdollisen elämän aikana tapahtuvan oppimisen (Rinne & Salmi 2005, 140), eikä siitä pysty selkeästi erottamaan erilliseksi opinnolliseksi toiminnaksi yleisestä muutokseen sopeutumisen oppimisesta. Työllistyminen ja tuottava työnteke, yhteiskunnallinen vaikuttaminen ja osallistuminen ja kuluttajatietoisuus, sekä kansallisesti että globaalisti, voidaan periaatteessa kaikki lukea elinikäisen oppimisen piiriin. Aikuisuuden elinikäinen oppiminen on monimuotoista: tutkintoon tähtäävää formaalia koulutusta, ei-formaalia tyypillisesti koulutusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvaa tavoitteellista opiskelua ja informaalia työssä ja arjessa oppimista (Tuomisto 1994, 23–24, 31–32). Koulutus voi antaa valmiuksia elinikäiselle oppimiselle, mutta oppiminen on yksilön omaa toimintaa ja omalla vastuulla (Poikela 2002, 229; Tuomisto 1994,

15). Risto Rinne (2002b, 11, 15) kuvaa elinikäisen oppimisen haastavan perinteisen koulutusjärjestelmän oletuksia tutkinnoista, virallisista koulutuslaitoksista, valmiista opetusohjelmista ja oppilasvalinnasta painottaessaan epämuodollista oppimista iästä, sosiaalisesta asemasta tai kansallisuudesta huolimatta. Elinikäinen kasvatus korostaa yhteiskunnan kasvatus- ja koulutusjärjestelmän kehittämistä yhdenvertaisten mahdollisuuksien tarjoamiseksi sivistykseen ja oppimiseen. Elinikäinen oppiminen on näkökulmaltaan elinikäistä kasvatusta laajempi kattaen koko yhteiskunnan oppimisympäristönä. (Muhonen 2013, 89; Tuomisto 2003, 60.) Petri Pohjonen (2001, 33) kuvaa väitöskirjassaan elinikäisen oppimisen korostavan erilaisia tapoja oppia ja tunnustavan oppimisen erilaisissa ympäristöissä, mikä on edistänyt työssäoppimisen ottamista huomioon koulutuspolitiikassa.

Aikuisille suunnattu koulutus perustuu aikuisten nuorista poikkeavaan oppimisen malliin ja tavoitteisiin sekä jatkuvaa oppimista korostavaan ajatukseen elinikäisestä oppimisesta. Aikuiset ovat työssä tai heidät pyritään saamaan työelämään parantamalla aikuiskoulutuksella työelämävalmiuksia. (Pohjonen 2001, 24.) Rinne rinnastaa aikuiskasvatuksen ja elinikäisen oppimisen käsitteet aikuisia koskevaksi epämuodolliseksi koulutukseksi, jolla on tärkeä rooli kansakunnan talous-, sosiaali- ja työvoimapolitiikassa perinteisen koulutuskentän ulkopuolella. Hän puhuu elinikäisestä oppimisesta aikuisten oppimisena. (Rinne 2002b, 11, 22.) Samoin Markku Vanttaja ja Tero Järvinen (2006, 39) mainitsevat, että keskusteltaessa elinikäisen oppimisen tärkeydestä korostetaan aikuisuutta ja aikuisoppijalta vaadittavaa aktiivisuutta aikuiskoulutuksessa. Aikuiskasvatuksen määritelmästä ei ole yksimielisyyttä (Rinne 2002b, 17). Aikuiskoulutus ja -kasvatus on elinikäistä oppimista, mutta elinikäinen oppiminen ei rajoitu aikuiskoulutukseen.

Elinikäisen oppimisen tavoitteet perustuivat pitkään kansalaistaidoille ja yksilön kehittämiselle. 1990-luvun laman myötä koulutuspolitiikan tavoitteita on ohjannut vahvasti markkinaajattelu, joka korostaa yksilöllisyyttä, tehokkuutta ja yksilön paikkaa globaalissa talousjärjestelmässä. Työn tuottavuuden ja työllisyyden kasvua, muutosta ja kehitystä korostavat tavoitteet määrittävät pitkälti elinikäisen oppimisen linjauksia valistuneisuuden ideologian sekä tasa-arvon ja sivistystavoitteiden jäädessä pienemmälle huomiolle. Elinikäinen oppiminen on sekä talous- että koulutuspolitiikkaa eikä niinkään yleisinhimillistä kehitystä ja etua ajava periaate. Se on yhteiskunnallista vallankäyttöä, johon sisältyy odotus siitä, kuinka tulisi elää. Yksilön tulee huolehtia omasta markkinakelpoisuudestaan ja kilpailukyvystään. Vastuu onnistumisesta ja epäonnistumisesta on yksilöllä; toisaalta hän on suuryritysten, rahoittajien ja sijoittajien armoilla. Talouskasvu ja uusiutuva teknologia ajavat elinikäiseen oppimiseen. (Filander 2007, 262; Kivirauma 2001, 73; Muhonen 2013, 92; Rinne 2002a, 108; Rinne & Salmi 2005, 172; Silvennoinen 2012, 316–317, 320; Tuomisto 2003, 21, 32, 49, 71–72; Varmola 2002, 121–123.)

Elinikäinen oppiminen mahdollistaa tuottavuuden kasvun väestön ikääntyessä ja työvoiman vanhetessa ja vähetessä ja parantaa yhteiskunnan globaalia kilpailukykyä. Modernin yhteiskunnan yhden koulutuksen ja ammatin varaan rakentunut lineaarinen elämänkaari on sirpaloitunut limitäisiin toistensa kanssa vuorotteleviin koulutus-, työ- ja työttömyysjaksoihin (Rinne & Salmi 2005, 110–111). Oikeasta työmarkkinoiden vaatimasta pätevyydestä huolehtiminen on työntekijän vastuulla ja hänen täytyy itse pitää huolta osaamisestaan ja tarvittavasta kouluttautumisesta vastatakseen monipuolisiin työn vaatimuksiin (Pohjonen 2001, 114). Työelämässä työntekijän tulee hallita sekä suppeaa erityistietoa että laaja-alaisesti ammatin ja yrityksen toimialaa ja yleisiä kykyjä kuten tiedon löytämistä, kriittistä analysointia ja reflektointia sekä ongelmanratkaisua ja kielitaitoa. Samoin verkosto- ja tiimityötaidot ovat tärkeitä. Laaja-alaisella osaamisella yksilö mahdollistaa ammatissa uudistumisen, työmarkkinakelpoisuutensa ja kykynsä siirtyä työtehtävästä toiseen. (Helakorpi 2005, 27; Pohjonen 2001, 57–58; Vertanen 2002, 52, 54.) Pohjonen (2001, 59) kuvaa ammatillisen aikuiskoulutuksen tehtäväksi nimenomaan työntekijöiden laaja-alaisen kehittämisen. Tieteellinen ja teoreettinen tieto antaa myös pohjaa kriittiseen ajatteluun ja asioiden laajempaan ymmärtämiseen, mikä tuo mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikutusvaltaan (Isopahkala-Bouret 2013, 58–59).

Yhteiskunnallinen velvoite sopeutua työelämän muutoksiin pakottaa yksilön jatkuvaan kouluttautumiseen: elinikäisen työsuhteen tilalle on tullut elinikäinen oppiminen (Rinne & Salmi 2005, 172, Tuschling & Engemann 2006, 457). Elinikäinen oppiminen viittaa liikkeeseen ja dynaamiseen toimintaan, jolla estetään paikalleen ja jälkeen jääminen (Horsdal 2007, 35). Sen ulkopuolelle jääminen tai jättäytyminen on työmarkkinariski (Honkonen 2002, 41). Elinikäinen oppiminen on yleisesti hyväksytty välttämättömänä ja kaikkien yhteistä etua ajavana kehittämisperiaatteena teollistuneiden maiden kasvatus- ja koulutusjärjestelmien sekä yritysten henkilöstöhallinnon lähtökohdaksi (Tuomisto 2002, 15). Koulutusvalintojen yksilöllisyys on käytännössä kuvitteellista, rajallista ja suhteellista. Yksilöt valitsevat annetuista ratkaisuksista, ja valinnanvapautta on vain yhteiskunnan määäämissä rajoissa. (Salo & Suoranta 2002, 59; Vanttaja & Järvinen 2006, 28.)

Työllistyminen on tavoitteena tärkeä, mutta se kaventaa käsitystä elinikäisestä oppimisesta taloudelliseen näkökulmaan ja määrittää työllistymisen kansalaisuuden, sosiaalisen osallistumisen ja henkilökohtaisen kehityksen arvostuksen mittariksi (Horsdal 2007, 39; Rinne & Salmi 2005, 148). Tuottavuuden lisäksi yhteiskunnan tasa-arvoisuuden edistämisen näkökulma on edelleen tärkeä elinikäisessä oppimisessa. Etenkin tietotekniikan jatkuva kehitys ja yhteiskunnan palveluiden digitalisoituminen edellyttävät osaamista ja sen päivittämistä kaikilta kansalaisilta. Seppo Roivas (2009) kuvaa väitöstutkimuksessaan tietoyhteiskunnan kehittämisen osaksi Suomen teknologia- ja markkinavetoista mallia tukevaa poliittista kansallisvaltioprojektia. Tietoyhteiskunnan ymmärretään

kuvaavan yhteiskunnan edistyksellisyyttä ja antavan lupauksen sosiaalisesta ja taloudellisesta kehityksestä. Yhteiskunnassa pärjäämisen edellytyksenä ovat tietotekniikan käyttömahdollisuudet ja osaaminen, joiden epätasainen jakautuminen johtaa digitaaliseen kahtiajakoon ja syrjäytymisriskiin. (Roivas 2009, 13, 42–43, 114–115, 202.) Matti Näsi (2013, 19) toteaa väitöskirjassaan, ettei valtion tarjoama tekninen valmius riitä takaamaan tietotekniikan tasa-arvoa. Ihmisten digitaalisen osaamisen tasossa on eroja ja erilaiset sosioekonomiset ja sosio-demografiset tekijät vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa käyttää tarjottuja yhteyksiä (Näsi 2013, 19–20; Roivas 2009, 122). Syrjäytymisen on monimutkainen prosessi eikä ratkaistavissa yksin osaamistasoa parantamalla. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi elinikäisen oppimisen tehtävänä olisi tukea ihmisten valmiutta toimia tietoyhteiskunnassa. Roivas (2009, 349) pitää yhteiskunnan tietotekniikan kehittämistä tukevia ohjelmia tyypillisesti huonosti tavallisille käyttäjille soveltuvina perustuessaan lähinnä liike-elämän lähtökohtiin. Teknologiakeskeisyydessä jätetään ottamatta huomioon sosiaaliset tavoitteet, tasa-arvo ja syrjäytymisen estäminen (Roivas 2009, 355–356). Kun elinikäistä oppimista korostetaan kilpailukyvyyn kannalta tärkeänä, se kohdennetaan tuottaville kansalaisille, ja uhkana on eriarvoistuminen (Olkinuora, Mäkinen, Rinne & Suikkanen 2006, 303; Silvennoinen & Tulkki 1998, 9).

Käsittelen seuraavassa luvussa aikuisten koulutusta ja elinikäistä oppimista nimenomaan koulutuspolitiikan näkökulmasta: ketkä toimijat ovat mukana määrittelemässä ja tarjoamassa koulutusta, kuinka heidän tehtävänsä on kuvattu ja miten he määrittelevät elinikäisen oppimisen ja aikuis-koulutuksen.

2.2 Aikuiskoulutuspolitiikka

Valtio määrittää, mitä koulutus on ja mitä se pitää sisällään. Koulutuspolitiikalla ohjataan koulutuksen sisältöä, voimavaroja, tavoitteita, tuloksia ja rakenteita yhteiskunnan arvojen mukaisesti. Koulutuspolitiikka on osa yhteiskuntapolitiikkaa: toisaalta koulutukseen suuntautuvaa ja toisaalta koulutusta välineenään käyttävää politiikkaa. Siihen vaikuttavat lainsäädäntö, suunnittelu, taloustilanne ja painostusryhmät. (Lehtisalo & Raivola 1992, 17, 31, 33, 39; Rokka 2011, 48, 51–52, 54, 56.) Poliittiset ja taloudelliset suhdanteet ohjaavat koulutusta kuten koko yhteiskuntapolitiikkaa.

Hallitus vastaa yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa koulutuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta. Opetushallitus toteuttaa opetusministeriön suuntaviivojen mukaista koulutuspolitiikkaa ja kehittää koulutusta. (A 30.4.2010/310; L 28.2.2003/175; L 29.6.2016/564; ks. myös vuonna 2016 kumottu L 25.1.1991/182.) Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä valtioneuvostossa on hoitaa koulutuksen alaan kuuluvien asioiden, mukaan luettuna lainsäädännön, valmistelu ja

hallinnon ohjaus. Sen toiminta on laaja-alaista yhteistyötä usealla rinnakkaisella osa-alueella kumpineinaan valtioneuvoston, Opetushallituksen, koulutus- ja kulttuurialan sekä kansalaisyhteiskunnan lisäksi myös työelämä. Ministeriö vastaa koulutuksen tavoitteiden ja toteutuksen jatkuvuudesta yli hallituskausien, sillä kehittämistyö koulutus- ja tiede- samoin kuin kulttuuripolitiikassa on hidasta. Marjo Kolkka ja Anna Liisa Karjalainen (2013) arvostelevat koulutuspolitiikan pitkän aikavälin suunnitelmallisuuden ja koulutuksen kehittämisen kärsivän sidonnaisuudesta hallituskausien kestoon ja siitä seuraavaan epäjatkuvuuteen.

Valtioneuvoston apuna on opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi erilaisia asiantuntijaelimiä. Elinikäisen oppimisen neuvosto on valtioneuvoston nimeämä opetusministeriön yhteydessä toimiva asiantuntijatoimikunta, jonka tehtävänä on seurata ja kehittää elinikäisen oppimisen kehitystä ja edellytyksiä, aikuiskoulutuspolitiikkaa sekä edistää työelämän ja oppilaitosten koulutusyhteistyötä. (A 340/2009). Elinikäisen oppimisen neuvoston viimeisin toimikausi on loppunut Kataisen ja Stubbin hallituskausiin vuonna 2015. Elinikäisen oppimisen alalla on myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asettama ohjauksesta vastaava elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmä, joka pyrkii edistämään neuvonta- ja ohjauspalveluita elinikäisen opiskelun ja oppimisen näkökulmasta eri kouluasteilla ja koulutusmuodoissa sekä työelämässä ja lisäämään toimijoiden välistä yhteistyötä. Yhteistyöryhmä on toiminut sekä Kataisen, Stubbin että Sipilän hallituskausilla. (Elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän asettaminen 2010; Elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän jatkokausi 2015.)

Elinikäinen oppiminen on määritelty lainsäädännössä eri koulutusasteille koulujen tehtäväksi, koulutuksen tarkoituksiksi ja oppimistavoitteiksi (A 18.12.2014/1129 4 §; L 21.8.1998/630 2 §; L 21.8.1998/631 2 §; L 24.7.2009/558 1:2 §; L 787/2014 2 §). Varhaiskasvatuksen, peruskoulutuksen, ammatillisen ja korkeamman koulutuksen tulee antaa valmiudet elinikäiselle oppimiselle. Samoin vapaan sivistystyön tarkoitus tasa-arvoista yhteiskuntaa ja aktiivista kansalaisuutta tukevan koulutuksen järjestäjänä rakentuu tavoitteineen elinikäisen oppimisen periaatteelle (L 21.8.1998/632 2 §). Elinikäiselle oppimisella on perustettu omia elimiä ja työryhmiä ja se on yksi opetus- ja kulttuuriministeriön yleisesitteessään kuvaama kehittymisalue hyvinvoinnin, osaamisen ja luovuuden rinnalla: "Sivistyksen edistäjänä ministeriö luo edellytyksiä osaamiselle, elinikäiselle oppimiselle, luovuudelle sekä kansalaisten osallistumiselle ja hyvinvoinnille." (Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisesite 2015, 2.) Määritelmää elinikäisen oppimisen sisällölle ei kuitenkaan löydy laista eikä opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilta. Elinikäinen oppiminen näkyy ministeriön koulutuskuvauksissa vain yksittäisinä mainintoina ja koulutuksella edistettävänä kohteena (Korkeakoulut,

tiedelaitokset ja muut julkiset tutkimusorganisaatiot 2017; Korkeakoulutus 2017). Eräänlainen määritelmä löytyy Opetushallituksen sivuilta – tosin ei omana aihealueenaan vaan yliopistojen kansainvälisestä yhteistyön esittelyn yhteydestä:

Elinikäinen oppiminen on tullut olennaiseksi osaksi korkeakoulujen toimintaa, ja se on myös keskeinen osa eurooppalaista korkeakoulutusalueita. Elinikäinen oppiminen voi tarkoittaa monenlaisia asioita – osaamisen laajentamista, uusien taitojen hankkimista, henkilökohtaista kasvua ja kokonaisen tutkinnon suorittamista joustavien opiskelujärjestelyjen avulla.” (Elinikäinen oppiminen 2015.)

Lisäksi Opetushallitus on verkkosivuillaan määritellyt elinikäisen oppimisen avaintaidot ammatillisen koulutuksen alla:

Tärkeä osa ammattitaitoa ovat elinikäisen oppimisen avaintaidot. Niillä tarkoitetaan valmiuksia, joita jatkuva oppiminen, tulevaisuuden ja uusien tilanteiden haltuunotto sekä työelämän muuttuvat olosuhteet edellyttävät. (Elinikäisen oppimisen avaintaidot 2017.)

Kataisen hallituksen aikana aloitetussa opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeessa Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen tarkoituksena on ollut arvioida ja tukea suomalaisten osaamista talouden, työllisyyden ja tuottavuuden nostamisen kannalta ja tarkastella muuttuvan yhteiskunnan ja työelämän vaatimuksia koulutukselle. Sen mukaan suomalaisten osaaminen on vahvuuksista huolimatta heikentynyt kansainvälisissä vertailuissa suhteessa toisiin teollisuusmaihin. (Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen: Johtopäätöksiä 2014, 3.) Projektin aihepiiri käsittelee elinikäistä oppimista ja sen tulokset osoittavat koulutuksen tarvetta, mutta elinikäistä oppimista ei mainita yhdessäkään hankkeen raporteista vaan keskeisiä termejä ovat osaaminen ja osaamisperusta (ks. Kalenius 2014a, 2014b, 2014c, 2014d; Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen: Johtopäätöksiä 2014). Osaamisperustaa käsittelevien raporttien julkaisua seuraavana vuonna opetus- ja kulttuuriministeriön vetämä koulutustarpeiden ennakkoinnin työryhmä tuo niistä poiketen osaamiskeskustelun sanastoon elinikäisen oppimisen. Työryhmän koulutustarjontaesitys ja selvitys osaamis- ja koulutustarpeiden ennakkoinnin kehittämisestä pitävät elinikäistä oppimista olennaisena pyrittäessä hankkimaan maailmantalouden nopeisiin muutoksiin sopeutumisen edellyttämää uutta osaamista. Asian tuntijat suosittelevat elinikäisen oppimisen edistämistä varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen ja koulutuksen kehittämistä kiinteästi työelämään liittyen. Lähtökohtana ovat työelämän tarpeet ja työllisyys ja tavoitteena on nimenomaan työvoiman osaamisen nostaminen unohtamatta kuitenkaan yksilön hyvinvointia. (Saarinen & Leveälähti 2015, 14–15, 21, 80; Osaamis- ja koulutustarpeiden

valtakunnallisen ennakkoinnin kehittäminen 2016, 9, 14–15.) Samoin työryhmä suosittelee elinikäisen oppimisen näkökulman laajentamista oppilaitos- ja tutkintokeskeisestä näkökulmasta kohti yritysmaailman ja julkisen sektorin innovointia (Saarinen & Leveälahti 2015, 15). Asiantuntijat puhuvat ”elinikäisen oppimisen malleista ja rakenteista” viitatessaan monien erilaisten koulutus- ja urapolkujen tukemiseen ja koulutuksen kehittämistarpeisiin. (Osaamis- ja koulutustarpeiden valtakunnallisen ennakkoinnin kehittäminen 2016, 14–15.)

Aikuiskoulutusta tehdään opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ”elinikäisen oppimisen hengessä” (Suomen koulutusjärjestelmä 2017). Aikuiskoulutus voi pitää sisällään ammatillisen koulutuksen, täydennyskoulutuksen, työvoimapolitiittisen koulutuksen, erikoistumiskoulutuksen, erilaiset työpaikan koulutukset ja omat harrasteopinnot. Sille ei ole määritelty tarkkaa rajausta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on verkkosivuillaan kuvannut aikuiskoulutuksen seuraavasti:

Aikuiskoulutus voi olla perustutkinto-opetusta, tutkintoon kuuluvia opintoja, näyttötutkintoihin valmentavaa koulutusta, oppisopimuskoulutusta, ammattitaitoa uudistavaa ja laajentavaa lisä- ja täydennyskoulutusta tai kansalais- ja työelämätaitoihin valmentavia yhteiskunnallisia opintoja ja harrastusopintoja. (Suomen koulutusjärjestelmä 2017.)

Vastaavasisältöinen koulutuksen tavoitteisiin ja koulutuksen järjestäjätahoin perustuva kuvaus löytyy myös Samuli Leveälahden, Hannele Saviojan, Ilpo Hanhijoen ja Jenna Niemisen Opetushallitukselle tekemästä aikuiskoulutuksen ennakointimallin esiselvitysraportista (2015). Vaikka esiselvitys rajoittuu ammatillisen aikuiskoulutuksen valtakunnalliseen ennakointiin, siinä määritellään aikuiskoulutuksen yleinen käsite. Kirjoittajat erottavat aikuiskoulutuksen osa-alueiksi omaehtoisen koulutuksen, työvoimakoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen. Omaehtoinen koulutus jaetaan edelleen järjestäjätahoittain ammatilliseksi, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen järjestämäksi. (Leveälahti ym. 2015, 6, 17–18, 21–22, 24, 31, 38.) Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutustarpeiden ennakkoinnin työryhmän raportissa tutkintotavoitteista myös aikuiskoulutuspolitiikan tehtävä on määritelty. Ari Saarisen johtama työryhmä nostaa aikuiskoulutuspolitiikan sivistysmahdollisuudet ja tasa-arvon työllisyystavoitteiden rinnalle:

Aikuiskoulutuspolitiikan tehtävänä on työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaaminen, koko aikuisväestön koulutus- ja sivistysmahdollisuuksista huolehtiminen sekä yhteiskunnan eheyden ja tasa-arvon vahvistaminen. Aikuiskoulutuspolitiikalla tuetaan pyrkimyksiä työurien pidentämiseen, työllisyysasteen nostamiseen, tuottavuuden parantamiseen, aikuiskoulutuksen suhteen aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämiseen, monikulttuurisuuden vahvistamiseen sekä elinikäisen oppimisen edellytysten toteutumiseen. (Saarinen & Leveälahti 2015, 77.)

Kasvatusalan asiantuntijat ovat arvostelleet Suomen koulutuspolitiikan suuntaa liian talousvetoiseksi. Risto Rinne (2001, 96; 2003, 221) kuvaa Suomen koulutuspolitiikan suunnan muuttuneen sosiaalidemokraattisesta politiikasta uusliberalistiseen koulutuspolitiikkaan, joka korostaa markkinavoimien määräävää asemaa koulutuksen määrittelyssä ja toteutuksessa valtiovallan sijaan. Kansainväliset koulutSIDEologiat ovat ohjanneet tätä koulutuspolitiikan muutosta sen sijaan, että hallituksen näkemys suomalaisen koulutusjärjestelmän ongelmista olisi ajanut parannuksia (Rinne 2002a, 115). Koulutuspolitiikan muutos on tullut hiljalleen ja huomaamatta ilman avointa keskustelua, kyseenalaistamista, poliittisia päätöksiä tai lainsäädännön muutoksia (Rinne 2001, 95; 2002a, 115; 2003, 222). Joel Kivirauman (2001, 88) tutkimuksessa kouluhallituksen pääjohtaja toteaa muutoksen tulleen pienillä erillisuudistuksilla eikä koulutuspolitiikkaa ole tietoisesti muutettu. Markkinoiden ohjausta on Suomen koulutuskentällä ensimmäisenä sovellettu aikuiskoulutuksen hallintoon ja ohjaukseen (Varmola 2002, 124). Talousvetoinen elinikäinen oppiminen on vaivihkaa syrjäyttänyt aikuiskoulutuksen. Kari Nyyssölä ja Kimmo Hämäläinen (2002, 43, 47) huomauttavat Suomelta puuttuneen elinikäisen oppimisen toteuttamisen strategian sekä sille asetetut tavoitteet, vaikka elinikäinen oppiminen on 2000-luvun alusta otettu huomioon suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.

Myös Opetushallituksen ja kulttuuri- ja opetusministeriön koulutuksen ennakkoinnin työryhmät kaipaavat strategiaa ja visiota ohjaamaan aikuisväestön koulutuksen kehittämistä (Leveälahti ym. 2015, 200; Saarinen & Leveälahti 2015, 85). Opetus- ja kulttuuriministeriön strategiadokumentti *Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020* on vuodelta 2010 ulottuen vuoteen 2020. Strategiassa ei ole mainintaa elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskoulutuksesta siinä mainitaan ainoastaan aikuiskoulutuksen kokonaishanke. Strategiassa määritellään ministeriön tehtäväksi ”osaamisen, osallistumisen ja luovuusperustan vahvistaminen ja sivistyksen vetovoimasta huolehtiminen” (Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020 2010, 4). Strategian rinnalle on tehty opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus vuonna 2014. Se kuvaa ministeriön tavoitteita ja tarpeellisia toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Tulevaisuuskatsaus on tutkielmani aineistoa ja se on esitelty luvussa 3.8.

Rinne (2002b) kritisoi elinikäisen oppimisen yhteiskunnan jääneen keskustelun tasolle ilman toteutussuunnitelmia ja rahoitusta. Edelleen perinteinen, tosin tehostettu ja kontrolloidumpi, tutkintopainotteinen koulutuspolitiikka on määräävässä asemassa. Hänen mukaansa aikuiskoulutus on Suomessa aliarvostettu suhteessa muodolliseen nuoruuden koulutukseen, mikä näkyy muun muassa resurssien vähyydessä. Rinne arvostelee myös muodollisten tutkintojen yliarvostamista sekä yhden koulutustutkinnon tavoitteita. Hänen mielestään toisien koulutuspolkumahdollisuuksien tarjoaminen on tärkeää. Rinne pitää koulutuspoliittisen keskustelun aikuiskoulutukselle asettamia tavoitteita

kuten ”kansakunnan kasvun edistäminen”, ”kannustaminen omatoimisuuteen ja yrittäjyyteen” ja ”laajan ja korkean sivistystason ylläpitäminen” kaukana aikuiskoulutuspolitiikan arjesta olevina tyhjinä korulauseina. (Rinne 2002b, 19, 20, 22.) Poliitiikka on entistä löyhemmin kosketuksissa ihmisten jokapäiväisen elämän kanssa (Salo & Suoranta 2002, 88, 105). Myös Heikki Silvennoisen ja Pasi Tulkin toimittamassa teoksessa *Elinikäinen oppiminen* arvostellaan elinikäisen oppimisen politiikkaa. Siinä kritisoidaan erityisesti vuonna 1997 hallituksen asettaman Elinikäisen oppimisen strategia -komitean mietintöä *Oppimisen ilo* sisällöltään epämääräiseksi ja arjesta vieraantuneeksi. Mietintö markkinoi sivistystä ja yleviä arvoja, mutta sen päämääränä on taloudellisen kasvun lisääminen sekä epämuodollisen oppimisen altistaminen koulujärjestelmän kontrollille. (Silvennoinen & Naumanen 1998, 131; Silvennoinen & Tulkki 1998, 16–17; Silvennoinen, Tulkki & Honkanen 1998, 221, 232.)

Valtion johto, hallinto ja asiantuntijat tuntuvat olevan yksimielisiä siitä, että elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus ovat tärkeitä koulutusalan kehityskohteita. Kuitenkin niiden määrittely vaikuttaa epäjohtonmukaiselta ja asiantuntijat arvostelevat valtioneuvostoa selkeiden tavoitteiden, toimenpiteiden ja visioiden puutteesta. Lähden tarkemmin analysoimaan politiikkateksteistä käsitteellisten siirtymien näkökulmasta, miten aikuisten elinikäisestä oppimisesta ja koulutuksesta puhutaan keskeisissä politiikkadokumenteissa ja mitä sen perusteella voi päätellä aikuisväestön koulutuksen ja oppimisen ”toisten mahdollisuuksien” politiikkaan liittyvistä arvosiirtymistä.

3 METODISET VALINNAT

Hallitusohjelman kuvaama koulutuspolitiikka ohjaa koulutuksen toimintaa ja määrittää sen arvoituksia. Kiinnostukseni kohteena ovat aikuiskoulutukseen liittyvät merkitykset ja käsitteet ja mitä ne kertovat yhteiskunnan arvoista. Esittelen seuraavaksi lyhyesti, mitä käsitteillä tarkoitetaan ja millaisia erilaisia lähestymistapoja käsitteiden tutkimiseen voidaan käyttää. Valitsemani lähestymistapa käsitteiden tulkintaan on CLA-analyysin perustalle rakentuvaa sisällönanalyysia. Kuvaan sisällönanalyysin ja CLA-menetelmän yleisesti luvuissa 3.5 ja 3.6 ja oman tutkimusotteeni luvussa 3.7. Lopuksi esittelen tutkimukseni aineiston luvussa 3.8.

3.1 *Merkitykset ja käsitteet*

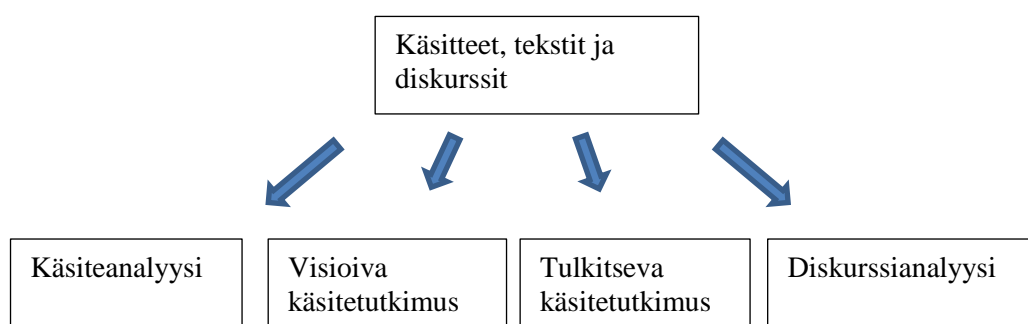
Tuomo Takala ja Anna-Maija Lämsä (2001, 374) kuvaavat tieteellisen tulkinnan merkitysten etsimisenä. Tutkija etsii tekstistä merkityksiä ja tulkitsee niitä. Merkityksellä voidaan tarkoittaa sen kuvaamaa sanaa, sanan vaikutuksia toimintaan tai ilmaukseen liittyviä kirjoittajan tai vastaanottajan käsityksiä (Niiniluoto 1984, 119). Tulkinta ja merkitys riippuvat siten tekstin lisäksi tulkitsijasta. Hän saattaa löytää merkityksiä, joita kirjoittaja ei ole tarkoittanut tai huomannut (Aarnio 1998, 34; Takala & Lämsä 2001, 378). Käsite ja merkitys liittyvät läheisesti toisiinsa ja ne voivat käsitellä samaa loogista aluetta, mutta ne ovat eri asia (Wilson 1963, 56, 58). Käsite liittyy sanojen käyttöön, sanojen käytön määrittelyyn ja asioiden yleistyksessä käytettävään luokitteluun. Käsite kuvaa luokkaa ja määrittää luokkaan kuulumisen ehdot ja perusteet. (Rodgers 1993, 12; Wilson 1963, 11.) Käyttämällä tiettyä käsitettä tiettyssä merkityksessä määritellään samalla käsitteen ulkopuolelle jäävä merkitys. Luokituksella ja sen muuttamisella voidaan vaikuttaa ymmärrykseen asioiden vaihtoehtoista, vastakkainasettelusta ja hyväksyttävyydestä. (Palonen 1987, 133, 137.) Käsitteisiin liittyy myös tunnelatauksia, ja niiden avulla pystytään tavoittelemaan tiettyä mielikuvaa yhdistämällä tiettyyn asiayhteyteen haluttu tunnetila (Aarnio 1998, 159). Heikki Luostarinen ja Esa Väliaverronen (1991, 68, 70) pitävät käsitteiden käyttöä yhteiskunnan ja tieteen vallankäyttöä tukevana luokittelemisena, joka arvottaa tietyn näkökulman ja luokittelun oikeaksi.

Käsitteiden ja ympäristön vuorovaikutus on kahdensuuntainen: käsitteet muuttuvat muuttuvan maailman mukana ja käsitteet muokkaavat maailmaa. Käsitteellinen muutos voi tapahtua eri tasoilla:

sen nimitys, merkitys, arvostus, merkittävyys tai siitä puhumisen tapa voi muuttua. Käsitettä voidaan muuttaa tarkoituksella kyseenalaistaen käsitteen alkuperäisen määritelmän. Saman käsitteen käyttö ja merkitys voi olla erilainen eri konteksteissa esimerkiksi eri tieteenaloilla sekä tieteessä ja arkikielessä. Koska käsitteet ovat kulttuuri- ja aikasidonnaisia, yleismaailmallisten yksiselitteisten käsitteiden muodostaminen on lähes mahdotonta. (Aarnio 1998, 32; Kanerva 1995, 88; Luostarinen & Väliaverron 1991, 66; Palonen 2003, 471; Rodgers 1993, 25, 29.) Poliitiikan tutkija Jukka Kanerva (1995, 89–90) puhuu käsiteinflaatiosta politiikan käsitteiden kuluessa käytössä ja merkityksen levi-
tessä alkuperäisestä tarkoituksesta laajempaan käyttöön.

3.2 Käsitetutkimus

Paradoksaalisesti käsitetutkimuksen ja käsiteanalyysin käsitteet eivät ole yksiselitteisiä. Käsitteiden tutkimiseksi on esitetty erilaisia näkökulmia ja menetelmiä. Käsitteiden tutkimisen tavoitteena voi olla uusien käsitteiden tai käsitejärjestelmien luominen tai selventäminen ja yhtenäinen määrittely. Toisaalta voidaan tavoitella ilmiön parempaa ymmärrystä tulkitsemalla merkityksenantoa ja ilmiöön liittyviä käsitteitä sekä niiden käyttöä eri asiayhteyksissä. (Puusa 2008, 38–39; Tamminen 1993, 145.) Ari Ahonen ja Tomi Kallio (2002, 78) jakavat käsite- ja tekstitutkimuksen neljään suuntaukseen: käsiteanalyysiin, visioivaan ja tulkitsevaan käsitetutkimukseen sekä diskurssianalyysiin seuraavan kuvion (KUVIO 1) mukaisesti.



KUVIO 1. Käsite- ja tekstitutkimuksen pääsuuntaukset (Ahonen & Kallio 2002, 78)

Käsiteanalyysissa pyritään selventämään käsitteiden ja käsitejärjestelmien merkityksiä tai kuvaamaan selkeitä käsitteitä. Siinä voidaan tarvittaessa luoda uusia käsitteitä tai määrittellä olemassa olevia käsitteitä uusiksi. Kun käsiteanalyysia käytetään tavoitteellisesti käsiteongelman ratkaisuun,

sitä käsitellään metodina. (Ahonen & Kallio 2002, 16, 18, 60.) Käsiteanalyysia käytetään tutkimusmenetelmänä paitsi terminologisessa tutkimuksessa ja sanastotyössä myös kulttuuri-, yhteiskunta-, sosiaali-, liiketalous-, hoito- ja kasvatustieteiden tutkimuksessa. Sen konteksti, tutkimuskohde ja -tavoite, käytettävä aineistoa ja tulokset ovat eri tieteiden aloilla erilaisia.

John Wilson (1963) esittää käsitteiden analysointiin kahdeksanvaiheisen mallin, jota voi käyttää termien määrittelyyn, teoreettisen taustan omaavien määritelmien esittämiseen, käsitteen taustalla vaikuttavien piirteiden ja ominaisuuksien ymmärtämiseen, tutkimuksen kielen ja välineiden selittämiseen ja laajentamiseen. Wilsonin käsiteanalyysin metodi on usean tutkijan käsiteanalyysin pohjana (Knafl & Deatrick 1993). Sitä on käytetty erityisesti hoitotieteissä, esimerkiksi Lorraine Olszewski Walkerin ja Kay Coalson Avantin (2014) käsitteen määrittelyyn keskittynyt menetelmä perustuu siihen. Liiketaloustieteiden alalla Juha Näsi (1980, 13) kuvaa käsiteanalyysiprosessin nelikenttämallilla, joka koostuu käsitteiden eri näkemysten kokoamisesta, tarkasteltavien käsitteiden paikantamisesta suhteessa ylä- ja rinnakkaiskäsitteisiin, niiden purkamisesta osiin sekä käsitteiden muodostamisesta joko hyväksymällä tai muokkaamalla vanhoja käsitteitä tai tekemällä uusia käsitteitä. Anu Puusa viittaa Juha Näsin julkaisuun käsiteanalyysistä alan uranuurtajana ja toteaa, ettei käsiteanalyysiin juurikaan ole metodiohjeita. Puusa suosittelee Wilsonin käsiteanalyysimallin mukaista analyysia erityisesti organisaatiotutkimuksen käsitteiden tarkasteluun. (Puusa 2008, 36–37.) Myös kasvatustieteessä on käytetty käsiteanalyyttistä lähestymistapaa. Marita Mäkinen ja Johanna Annala (2010) tarkastelevat osaamisen määrittelyä ja erilaisia merkityksiä sekä tulkintoja termien competence ja competency pohjalta Euroopan unionin ja Suomen opetusministeriön asiakirjoissa. Menetelmänä he soveltavat Wilsonin käsiteanalyysia ja sisällönanalyysia yhdessä.

Puhuessaan visioivasta käsitetutkimuksesta Ahonen ja Kallio viittaavat Rauno Tammisen kuvaukseen sisällön määrittelystä sellaisille käsitteille, joilla ei ole riidatonta kuvausta. Hermeneuttisen lähestymistavan mukaisesti tutkija kehittää havaintojen perusteella uusilla jäsenyksillä ja käsitteiden selvennyksillä uusia käsitteitä lähtökohtanaan oma tietorakenteensa ja olemassa olevat käsitteet. (Ahonen & Kallio 2002, 64–65; Tamminen 1993, 146–148.) Takala ja Lämsä (2001, 371) kuvaavat artikkelissaan tulkitsevan käsitetutkimuksen metodologiaa ja soveltamista organisaatio- ja johtamistutkimuksen alalla. Tulkitsevan käsitetutkimuksen tavoitteena on käsitteisiin ja niiden määritelmiin sisältyvien merkitysten tulkitseminen sekä taustaoletusten tunnistaminen. Käsitteet ymmärretään kontekstisidonnaisiksi, monimerkityksellisiksi ja sosiaalisesti ja kulttuurisesti rakentuviksi. Käsitteet ja niiden merkityksenannot muuttuvat ja kehittyvät. Lisäksi tulkitsija ja hänen kykynsä tulkita käsitteitä muuttuu ja hänen hermeneuttisesti etenevä muuttuva tulkintansa on osa analyysia. Siten käsitteitä tulisi tulkita käyttö- ja tilanneyhteyksissään ja kuvata valittu tulkinnan näkökulma. (Takala & Lämsä 2001, 374, 378, 387.)

Viestintätieteiden professori Anita Nuopponen on kehittänyt käsiteanalyysin eri malleja integroivan systemaattisen käsiteanalyysin ”satelliittimallin” terminologisen analyysin ja sanastotyön tutkimusmenetelmäksi. Malli sisältää terminologisen käsiteanalyysin lisäksi eri tieteenalojen menetelmiä käsitteiden analysoimiseksi, esimerkiksi hoitotieteissä käytetyn Walkerin ja Avantin menetelmän sekä liiketaloustieteen alalta Näsin käsitetutkimuksen ja Takalan ja Lämsän tulkitsevan käsitetutkimuksen. Systemaattisen käsiteanalyysin avulla käsitteitä voi tutkia laaja-alaisesti: termien synonyymeja ja vastaavuuksia, käsitteen paikkaa käsitejärjestelmässä, käsitteiden välisiä riippuvuuksia, suhteita ja yhteyksiä, käsitteen välittymistä ja siihen liittyviä prosesseja sekä luoda käsitteestä kokonaiskuvan ja perustella tehdyt käsitteelliset valinnat. Nuopponen haluaa kehittää terminologista käsiteanalyysia systemaattisen käsiteanalyysin suuntaan ja yleisemmin hyväksyttäväksi tieteelliseksi tutkimusmenetelmäksi. (Nuopponen 2003, 2010a, 2010b, 2011.)

Kulttuuri-, yhteiskunta- ja sosiaalitieteiden tutkimuksessa suosittu diskurssianalyysi on Ahosen ja Kallion kuvaamien käsite- ja tekstitutkimuksen pääsuuntauksien joukossa toinen ääripää käsiteanalyysiin verrattuna. Diskurssianalyysi ja tulkitseva käsitetutkimus ovat lähestymistavoiltaan läheisiä tulkitsevan käsitetutkimuksen keskittyessä käsitteisiin ja diskurssianalyysin laajemmin diskursseihin. (Ahonen & Kallio 2002, 78.) Diskurssitutkimus liittyy sosiaalisen konstruktivismin tutkimussuuntaan, joka tarkastelee sosiaalisen todellisuuden ja merkitysten rakentumista. Todellisuus rakentuu vuorovaikutuksessa, jossa kielellä on tärkeä merkitys: Todellisuus vaikuttaa kielenkäyttöön ja kielenkäyttö rakentaa todellisuutta. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 12, 17; Pynnönen 2013, 9.) Etnografia, keskustelun analyysi, retoriikka ja semiotiikka ovat diskurssianalyysia lähellä olevia sosiaalisen konstruktionismin teoreettiseen viitekehykseen nojautuvia metodisia lähestymistapoja. Ne kaikki tutkivat todellisuuden rakentumista kielenkäytössä ja ovat kiinnostuneita tekstien tutkimisesta hieman eri näkökulmista. (Jokinen 1999.)

3.3 Poliittinen kielenkäyttö ja käsitehistoria

Kari Palonen (1987, 176) määrittelee politiikassa olevan ensisijaisesti kysymys ”teoista” eikä ”sanoista”, jolloin poliittista tekstiä tulkittaessa tulee kiinnittää huomioita tekstin ulkopuolelle suuntautuviin tekoihin. Palonen (1987, 30) pitää sekä tekstin kirjoittamista että lukemista mahdollisina poliittisina tekoina. (Ks. myös Aarnio 1998, 12, 22.) Poliittisessa kielenkäytössä eri osapuolet käyttävät samannimisiä käsitteitä antaen niille oman tulkintansa mukaisen merkityksen (Hyvärinen, Kurunmäki, Palonen, Pulkkinen & Stenius 2003, 9). Poliittisten tekstien arvoperustan arviointi voi jäädä lukijan tulkinnan ja oletuksien varaan, jolloin on olennaista huomata – sen lisäksi, mistä puhutaan – myös puuttuvat perustelut ja argumentit (Summa 1995, 88; ks. myös Palonen 1987, 178–179).

Poliittisia käsitteitä ja niiden muutosta voidaan analysoida käsitehistoriallisesti. Käsitehistoria on retoriikan tutkimusta lähellä oleva tutkimuksellinen näkökulma enemmän kuin metodi, jonka avulla tarkastellaan, kuinka politiikassa annetaan käsitteille erilaisia merkityksiä ja kiistellään käsitteiden käytöstä. Käsitteet ymmärretään moniselitteisinä, kiistanalaisina, historiallisina ja aika- ja tilanneriippuvaisina. Käsitehistorian avulla voidaan tutkia käsitteiden retorista käyttöä ja nykyistä tulkintaa sekä pilkkoa kokonaisuuksia rajattuihin näkökulmiin. (Heinonen 2011, 21; Hyvärinen ym. 2003, 9–10; Kurunmäki 2001, 142–143, 154; Palonen 1997, 11, 127; Pulkkinen 2003, 215.) Käsitehistoriallisen politiikan tutkimuksen kannalta merkittävänä edustajina pidetään Reinhart Koselleckia ja Quentin Skinneriä. Koselleck on keskittynyt käsitteiden käytön ja niiden muutoksen tutkimiseen, Skinner puolestaan on paneutunut muutokseen prosessina ja retorisiin ja käsitteellisiin kiistoihin. (Hyvärinen ym. 2003, 12; Koselleck 1989; Kurunmäki 2001, 144–145; Palonen 1996, 152; Skinner 1988b, 283.) Suomessa etenkin Kari Palonen on tutkinut käsitehistoriaa ja politiikan käsitteen historiaa (ks. Palonen 1987, 1996, 1997). Matti Hyvärisen, Jussi Kurunmäen, Kari Palosen, Tuija Pulkkinen ja Henrik Steniuksen toimittama teos (2003) *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria* tarkastelee Suomen poliittisen kielenkäytön käsitteiden ja niiden käytön historiaa käsitehistoriallisesta näkökulmasta.

Teoksessaan *Päämäärät liikkeessä* (1998) Eeva Aarnio analysoi käsitetulkinnallisesti poliittista tekstiä korostaen käsitteiden muuttuvuutta. Hänen lähestymistapansa on lähellä Takalan ja Lämsän käsitetutkimuksen näkökulmaa. Aarnio (1998, 12, 53) tarkastelee käsitteiden tulkinnan muutoksia hitaana kerroksellisena kehityksenä, jossa vanhojen tulkintojen päälle kasaantuu uusia tulkintoja ja odotuksia. Hän pitää poliittisten ohjelmien ja erityisesti puolueohjelmien kohdeyleisöä haastavana: tekstin on oltava julkista, jotta se tavoittaa yleisönsä, ja sen tulee samanaikaisesti vedota sekä puolueen kannattajajoukkoon että suureen sisällöltään moninaiseen ja tuntemattomaan yleisöön. Suunnattaessa tekstiä laajalle yleisölle riskinä on se, ettei kirjoittaja saa välitettyä haluamaansa merkitystä vaan kukin lukija tulkitsee tekstin omien käsitteidensä kautta. (Aarnio 1998, 123, 158, 255.) Kanerva (1995, 88) kirjoittaa puolueohjelmien laajojen epäselvien kuvausten olevan tarkoituksellisia; niillä pyritään saamaan puolueen sanomalle mahdollisimman laaja vastaanotto kuulijakunnassa ja mahdollisimman monta erilaista tulkintaa käsitteistä yleisön kesken. Kanerva kuvaa puolueohjelmat tärkeiksi puolueiden oman identiteetin ja yhtenäisyyden luomisessa. Ohjelmat luovat reunaehdot ja esittelevät keskeiset käsitteet puolueen poliittisen identiteetin taustaksi. Puolueet pitävät tietyt käsitteet pysyvinä ja samanlaisina, muokkaavat käsitteitä ja luovat uusia käsitteitä pyrkinessään rakentamaan identiteettiään ja mukautuessaan toimintaympäristön muutoksiin. (Kanerva 1995, 84–86.)

3.4 Hallitusohjelmien käsitteistä

Esimerkiksi Anu Kantola ja Risto Rinne ovat tunnistaneeet aiemmissa hallitusohjelmissa koulutukseen liittyviä käsitesiirtymiä. Anu Kantola analysoi artikkelissaan *Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanasto* (2006) vuosien 1979–2003 hallitusohjelmista, kuinka markkinayhteiskuntaan siirtyminen on tuonut poliittiseen kieleen yritysmaailman puolelta uusia käsitteitä ja käsitesiirtymiä. Kilpailukyvyyn parantaminen on noussut edeltävien vuosien muutamasta maininnasta vuoden 2003 hallitusohjelman lähtökohdaksi. Myös teknologia- ja koulutuspolitiikka on liitetty kilpailukykyyn, jota tavoitellaan osaamisen, innovaatioiden ja teknologian avulla. (Kantola 2006, 165–167, 175.) Risto Rinne on havainnut aikuiskoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyvän käsitesiirtymän lukiessaan vuoden 2003 Anneli Jäätteenmäen hallitusohjelmaa. Aikuis-koulutuksesta on siirrytty elinikäiseen oppimiseen korostaen yksilöllistä oppimista ja yksilön vastuuta oppimisestaan. Yksilö valitsee ja sijoittaa omalla riskillään koulutukseen ja omaan tulevaisuuteensa. Vaikka kansalaisten elämänvalinnat ovat henkilökohtaisia, niitä rajoittaa käytännössä yhteiskunnan koulutusta, tehokkuutta, taloudellista tuloksellisuutta ja kasvua korostava politiikka ja hallinto. Elinikäinen oppiminen on käsitteellinen muutos, ja se myös vie koulutuspolitiikan painopisteen pois yhteiskunnallisesti järjestetystä aikuiskoulutuksesta. Hallitus käsittää koulutuksen lähinnä hallinnon strategiana eikä enää osana sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikkaa, joka aikuisten osalta ottaisi huomioon aikuisten erityiset ehdot koulutuksessa. (Rinne 2003, 233, 236–237.)

Suomi EU:n jäsenenä toteuttaa EU:n ohjauksen mukaista koulutuspolitiikkaa, joten suomalaisen hallitusohjelman tavoitteet peilaavat EU-tason tavoitteita. Rosario Sergio Maniscalco (2013) tutkii väitöskirjassaan aikuiskoulutuspolitiikan käsitteitä ja muutosta Euroopan Unionin dokumentaatiossa. Hän on keskittynyt Lissabonin prosessin jälkeiseen aikaan: kuinka Euroopan Unionin aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteet ja toteutus on muuttunut vuosina 2000–2010. EU on tuonut elinikäisen oppimisen käsitteen eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan 1990-luvulla. Aiemmin elinikäisen oppimisen käsite oli esitelty OECD:n ja UNESCO:n dokumenteissa. EU:n dokumentaatiossa aikuiskoulutuksen käsitteet ja terminologia ovat epäselviä ja epäyhtenäisiä. Vasta vuosina 2005–2006 on määritelty esimerkiksi termit aikuisoppija ja aikuiskoulutus. Vuonna 2006 EU:n aikuiskoulutuspolitiikan tavoite on selkeästi siirtynyt koulutuksesta oppimiseen ja kansalaisista työllisiin työntekijöihin sekä heidän kompetenssiensa kehittämiseen korostaen oppijan omaa vastuuta. Aikuiskoulutus on alkanut tarkoittaa työntekijän koulutusta ja siitä on tullut sisällöltään ammatillista yleisivistävän sijaan. (Maniscalco 2013, 17–18, 35, 82, 377.)

Mari Kröger on tutkinut suomen kielen pro gradu -työssään kielitieteellisestä näkökulmasta koulutuspuheen muutosta hallitusohjelmissa vuosina 1995–2015. Krögerin keskeinen havainto on

näkemys tasa-arvo- ja syrjäytymiskurssien liittymisestä yhteen koulutuspolun käsitteessä. Hallitusohjelmissa koulutuspolun kuvataan rakentuvan yksilöllisesti yksilöiden omien ratkaisujen ja valintojen myötä tasa-arvoiset mahdollisuudet tarjoavaan koulutusjärjestelmään perustalle. Tasa-arvo ja syrjäytyminen ovat yksilöllisiä ilmiöitä lähtökohtien ollessa yhdenvertaisia. (Kröger 2016, 86, 90.)

3.5 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysillä kuvataan tekstin sisältöä kvantitatiivista tai kvalitatiivista lähestymistapaa käyttäen (Jussila, Mononen & Nurmi 1989, 173; Tuomi & Sarajärvi 2009, 105). Kvantitatiivisella analyysillä tutkitaan määrällisesti aineistossa esiintyviä ilmaisuja ja käsitteitä. Laadullisessa lähestymistavassa kiinnitetään huomiota tekstin merkitykseen ja tapaan ilmaista asioita sekä sen tulkintaan. (Jussila ym. 1989, 173–174.) Yhdistämällä laadullinen ja määrällinen sisällönanalyysi aineiston käsittelyssä pyritään ymmärtämään, miten tiettyjä sanoja tai ilmaisuja on käytetty (Tuomi & Sarajärvi 2009, 107). Tutkimuksen kannalta on kiinnostavaa, mitkä sanat esiintyvät useasti, vaikei niiden lukumäärää laskettaisikaan (Rokka 2011, 94). Kvantitatiivinen analyysi voidaan tehdä aineiston laadullisen käsittelyn jälkeen aineiston keskeisten sanojen esiintymistiheyden määrittämiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 120).

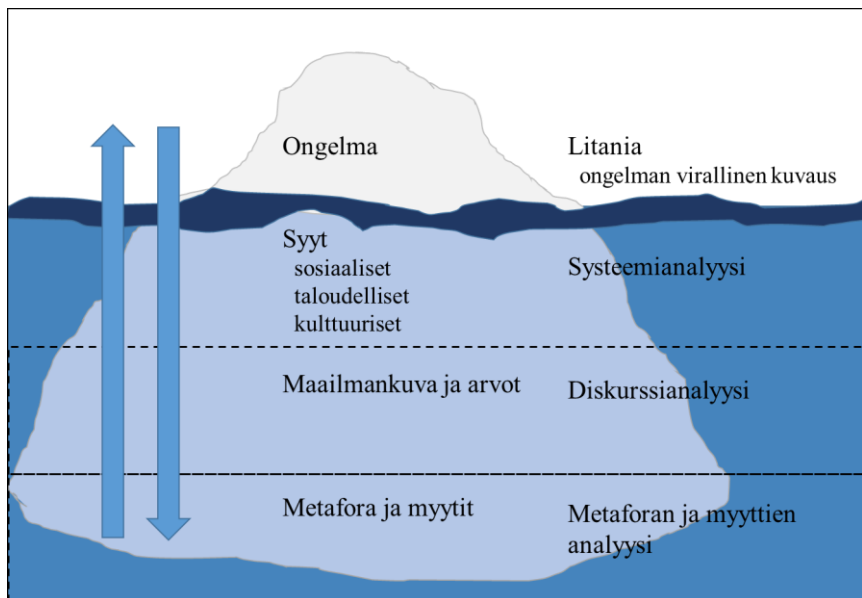
Jari Eskola (2007, 162–163) luokittelee laadullisen sisällönanalyysin aineiston ja teorian suhteen perusteella aineistolähtöiseksi, teorialähtöiseksi ja teoriasidonnaiseksi analyysiksi. Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2009, 96) noudattavat Eskolan esittämää jaottelua puhuen teoriasidonnaisen analyysin sijaan teoriaohjaavasta analyysistä. Aineistolähtöisessä analyysissä teoria ja käsitteellinen näkemys aineistosta rakennetaan siitä tehtyjen havaintojen pohjalta. Teorialähtöinen analyysi puolestaan perustuu tunnettuun teoriaan tai malliin, jonka mukaan valitaan ja luokitellaan aineisto sekä määritellään tutkittava käsite. Aineistosta poimitaan ennalta valittuun aihealueeseen liittyvät havainnot, minkä jälkeen aineisto ryhmitellään ja tiivistetään teemarungon mukaisesti. Näin järjestetystä aineistosta tehdään havaintojen tulkinta ja johtopäätökset. Teoriasidonnaisessa eli -ohjaavassa analyysissä aineistosta tehtäviä löydöksiä tarkastellaan teoreettista taustaa vasten yhdistellen aineistolähtöisyyttä teoriaan. (Eskola 2007, 162–163; Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97, 112–114.) Pekka Rokka (2011) on käyttänyt väitöskirjassaan rinnakkain teoriasidonnaista ja aineistolähtöistä sisällönanalyysia tutkiessaan yhteiskunnallisia ja poliittisia painotuksia opetussuunnitelmien perusteissa.

3.6 CLA-menetelmä

Causal Layered Analysis eli CLA on kriittisen tulevaisuudentutkimuksen menetelmä, jolla pyritään tuomaan näkyville tiedostamattomalla tasolla olevat sitoutumiset johonkin maailmankuvaan, ideologiaan, arvojärjestelmään tai ajattelumalliin. Se perustuu ajatukseen siitä, että on erilaisia tietämisen ja todellisuuden tasoja, joita voidaan tarkastella kriittisesti. Ilmeisen näkyvän tason lisäksi on sen taustalla vaikuttavia ajatusmalleja sekä toimijoista riippuvia näkemyksiä. CLA ymmärtää kaiken tiedon pohjautuvan kulttuurisiin uskomuksiin todellisuudesta (Minkkinen 2013, 28). CLA:n avulla voi tutkia ongelmaa kerros kerrokselta ja analysoida kutakin tasoa omanaan. Yhdistämällä eri tasojen analyysit saa ongelmasta kokonaiskuvan, minkä avulla voi löytää siihen uusia näkökulmia. CLA-menetelmän kehittäjiä ovat Sohail Inayatullah ja Richard Slaughter. (Inayatullah 1998, 2004.)

Dokumentaation esittämä asia tai ongelma, sen ratkaisumallit ja ratkaisijat sekä tiedonlähteet kuvataan horisontaalitasolla. Ongelmaa ja sen taustalla vaikuttavia ajattelumalleja puretaan näkyviksi neljän tason vertikaalianalyysillä. Vertikaalitasot perustuvat oletukseen, että tietämisellä on neljä kerrosta, joista kunkin voi esittää omana tasonaan: litania, sosiaaliset syyt, maailmankuva ja arvot sekä myyttien taso. Ensimmäinen taso litania on aineiston näkyvin taso, joka esittää yksinkertaistetun käsityksen tapahtumista ja ongelmista esimerkiksi kvantitatiivisten trendien avulla. Sitä käytetään poliittisten tarkoituksien edistämiseksi muun muassa esittämällä kärjistettyjä uhkakuvia. Yhteyksiä ja riippuvuuksia muihin asioihin ei analysoida. Litaniatasolla pidetään usein hallitusta mahdollisena ongelman ratkaisijana. Toisella sosiaalisten syiden tasolla tutkitaan systeemianalyysin avulla asioille annettuja tulkintoja ja kuvataan historiallisia, taloudellisia, teknologisia ja poliittisia perusteluja, joiden avulla litaniassa esitettyä kvantitatiivista dataa on selitetty. Systeemin yhteyksiä tutkitaan kyseenalaistamatta paradigmaa. Esimerkiksi julkishallinto voi käyttää sosiaalisia syitä päätöstensä perusteluna. Kolmas taso, maailmankuva ja arvot, kuvaa ongelman taustalla syvemmillä vaikuttavilla kulttuurisilla tekijöillä, ideologioilla ja paradigmoilla. Maailmankuvien tasolla voi olla useita ideologioita ja asianomistajia. Maailmankuva ja arvot -tasolla voidaan käsitellä ongelmaa esimerkiksi yhteisöjen ja organisaatioiden tai ideologian (esimerkiksi marxismin tai uusliberalismin) tai maailmankatsomuksen (kuten kristinuskon, islamin tai konfutselaisuuden) näkemystä vasten. Tapa, kuinka asiasta keskustellaan ja mitä asioita nostetaan keskusteluun, välittää keskustelijoiden arvoa maailmaa ja maailmankuvaa. Neljäs myyttien taso välittyy kätkeytyneiden ilmausten kautta paljastaen historialliset tiedostamattomat traditioihin pohjautuvat ajatusmallit. Myyttien tasolla tunnistetaan yhteiset kertomukset, joihin yksilöt ovat sitoutuneet tunnetasolla. (Inayatullah 1998, 820; 2004, 16–17; 2009, 9–10; ks. myös Bishop & Dzidic 2014, 16; Heinonen, Balcom Raleigh, Karjalainen, Minkkinen, Parkkinen & Ruotsalainen 2015, 13, Kenny 2013, 51–54.)

Inayatullah (2013, 27) kuvaa CLA-analyysin käsitteellisen kehyksen jäävuorena, jossa ainoastaan yksinkertaistettu esitys litania on näkyvillä oleva osa ja muut tasot, sosiaaliset syyt, maailmankuva ja arvot sekä myyttien taso muodostavat sen näkymättömissä olevan pohjan ja perustan (katso KUVIO 2).



KUVIO 2. CLA-analyysin jäävuorimalli (mukailtu lähteestä Inayatullah 2013, 27)

Jäävuorimalli tuo esille, kuinka alemmat tasot ovat syvemmillä hankalammin havaittavissa ja saavutettavissa; niihin on hitaampi ja vaikeampi vaikuttaa. Ne ovat usein tiedostamattomia tasoja, jotka rajaavat ja rakentavat ongelmat sellaisina kuin ne nähdään ulospäin näkyvällä tasolla litaniassa. Alemmat tasot selittävät, mihin litanian uhkakuvat perustuvat ja miksi esille nostettuja asioita pidetään ongelmana. Niiden muutokset näkyvät ylempien tasojen keskustelun muutoksina. Eri tasot liittyvät kiinteästi toisiinsa ja ovat keskenään vuorovaikutuksessa. Liikuttaessa pystysuunnassa tasojen välillä voidaan yhdistää analyysi ja synteesi: Tutkitaan alempien tasojen vaikutusta ylempiin ja pyritään ymmärtämään, mitä muutoksia tavoiteltu ylätasoinen tila vaatii alemmilla tasoilla. Liikkuamalla tasoilla horisontaalisesti saadaan näkyville eri diskursseja ja tietämisen tapoja. CLA perustuu oletukselle, että se, miten ongelma on rajattu ja taustoitettu, vaikuttaa toimintavaihtoehtoihin ja niiden valintaan. Avaamalla keskustelun ja päätöksenteon taustalla olevat ajatusmallit ja perinteet voidaan arvioida niiden vaikutus sekä tunnistaa ja haastaa käytetyt oletukset. CLA mahdollistaa syvällisen analyysin ja asian ymmärtämisen kontekstissaan. Se auttaa paneutumaan asian juurille, perimmäisiin syihin ja selityksiin. (Inayatullah 1998, 819–821; 2004, 18; 2009, 34–35; ks. myös Bishop & Dzidic 2014, 16; Heinonen ym. 2015, 14; Kenny 2013, 52–54.)

CLA:n avulla voi luoda skenaarioita, jotka ovat joka tasolla erilaisia: ensimmäisellä tasolla instrumentaalisia, toisella toimintatapasuuntautuneita, kolmannella perustavanlaatuisia eroja esiin tuovia. Neljännen myyttien ja metaforien tason skenaariot ovat runollisia tai kuvallisia. Ongelman ratkaisijoita ovat litaniatasolla yleensä hallitus tai yritykset, sosiaalisella tasolla eri ryhmien yhteistyö, maailmankuvan tasolla ihmiset tai vapaaehtoiset yhdistykset ja myyttien tasolla karismaattiset johtajat tai taiteilijat. Menetelmän tasolta toiselle liikkuvalla analyysillä on tarkoitus avata ja mahdollistaa uusia näkemyksiä ja vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia – ei luokitella asioita. (Inayatullah 1998, 821.)

CLA-analyysillä on menetelmänä yhteisiä piirteitä laadullisten sosiaalitieteiden menetelmiin (Minkkinen & Tapio 2015, 3). Se pohjautuu tietoteoreettiselta viitekehykseltään jälkistrukturalistiseen näkemykseen merkitysten ja niiden tulkinnan sosiaalisesta rakentumisesta. Myös menetelmänä CLA:lla on yhteydessä jälkistrukturalismiin. Sen avulla saa esille kielen vaikutuksen todellisuutta rakentavana tekijänä. (Inayatullah 1998, 816–818.) CLA-menetelmä tuo esille ajattelun takana olevia oletuksia dekonstruktion avulla. CLA ymmärtää kielen rakentavan ja muokkaavan todellisuutta eikä sillä ole ainoastaan symbolinen merkitys. CLA on kiinnostunut tutkimaan diskursseja ja on tältä osin rinnastettavissa esimerkiksi Fairclough'n (1997, 78–79) kolmiulotteisen viestintätilanteen diskurssin malliin.

CLA-menetelmällä tehdyt tutkimukset ovat tutkimukseni toteutuksen kannalta kiinnostavia lähteitä. Matti Minkkinen (2013) on tutkinut kriittisen tulevaisuuden tutkimukseen sijoittuvassa pro gradu -tutkielmassaan *Images of the future of privacy. A privacy dynamics framework and a causal layered analysis of ideal types*, millaisena ei-asiantuntijat näkevät ihmisten yksityisyyden tulevaisuudessa. Hän on perehtynyt heidän subjektiivisiin näkemyksiinsä yksityisyyden tulevaisuudesta ja olettamuksiin näiden tulevaisuusnäkökymien takana. Noni Kenny (2013) on soveltanut CLA-analyysia väitöskirjassaan *Meta-level terrorism futures: constructing and deconstructing using causal layered analysis* luoden analyysin jokaisella tasolla vaihtoehtoisia skenaarioita keskusteluun terrorismin ja sen tutkimuksen tulevaisuudesta. CLA-analyysia on sovellettu aiemmin myös koulutuksen alalla. Esimerkiksi Hanna-Kaisa Aalto, Ira Ahokas ja Tuomo Kuosa (2008) käyttivät opetusministeriön tutkimushankkeessa *Yleissivistys ja osaaminen työelämässä 2030 – menestyksen eväät tulevaisuudessa* CLA:ta tutkimistulosten analysoinnin apuna. Hankkeessa on kehitetty ennakointimenetelmiä sekä tuotu esille uusia ajatuksia tulevaisuuden päätöksenteon tueksi.

3.7 Tutkimuksen metodologiset ratkaisut

Tutkin keskeisiä aikuisten koulutusta ohjaavia politiikkadokumentteja ja haluan ymmärtää, mitä niissä puhutaan elinikäisestä oppimisesta ja aikuisten koulutuksesta. Pyrin selvittämään Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien koulutuspoliittisia tavoitteita ja niiden taustoja. Keskityn ohjelmien välittämään kuvaan aikuiskoulutuksesta ja elinikäisestä oppimisesta. Haluan selvittää, millä termeillä ja käsitteillä aikuisten elinikäisestä oppimisesta puhutaan ja erityisesti, mitä niillä tarkoitetaan ja mitä asiaa niiden avulla koitetaan edistää. Luen hallitusohjelmia tarkoitushakuisesti keskittyen aikuiskoulutuksen näkökulmaan olettaen itsestäänselvyytenä, että aikuiskoulutuksesta kuuluu puhua hallitusohjelmassa.

CLA:n kerroksellinen rakenne muodostaa työssäni rungon systemaattisesti etenevälle käsitteanalyysille, jossa etsin laadullisen teoriasidonnaisen sisällönanalyysin avulla tekstin merkityksiä. Analyysini etenee CLA:n kehyksen mukaisesti elinikäiseen oppimiseen ja aikuiskoulutukseen liittyvän puheen ja esitettyjen riippuvuuksien tunnistamisesta tekstin tulkintaan. Pyrin hermeneuttisen perinteen mukaisesti selvittämään tekstin sanoman tulkitsemalla sitä useilla lukukerroilla aina uudelleen päivittyneen ymmärrykseni pohjalta (ks. Hannula 2000, 34, 36). Kun saan CLA-analyysin alemmilla tasoilla avattua käsitteiden merkitystä ja niiden takana vaikuttavaa arvomaailmaa sekä maailmankuvaa, selvennän ja ryhmittelen julkilausuttuja tavoitteita ja uhkakuvia analyysin ylätasolla. Käytän CLA-analyysia nimenomaan keskustelun ja käsitteiden ymmärtämiseen enkä tulevaisuuden vaihtoehtojen hahmottamiseen. Poiketen CLA:n jälkistrukturalistisesta näkemyksestä en tutki, kuinka merkityksiä tuotetaan tai tulkinnan subjektiivisuutta, vaan pyrin selventämään aineiston käsitteitä ja niiden määritelmiä nostaen samalla esille käsitteiden taustalla vaikuttavia ajatusmalleja. Osoitan tekstinäytteillä, kuinka elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskoulutuksesta puhutaan aineistossa. Tulkitson elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen käsitteiden esiintymistä ja muutosta peräkkäisten hallitusohjelmien välillä sekä suhteessa asiantuntijoiden keskusteluun tunnistaakseni käsitteelliset siirtymät. Lisäksi määritän määrällisen sisällönanalyysin avulla dokumenteista keskeisten koulutusalan sanojen esiintymistiheyttä havainnollistaakseni tunnistamiani siirtymiä. Ymmärrän käsitteet muuttuvina prosesseina. Ahosen ja Kallion (2002) esittelemistä käsite- ja tekstitutkimuksen pääsuuntauksista valitsemani lähestymistapa on lähinnä Takalan ja Lämsän (2001) kuvaamaa tulkitsevaa käsitetutkimusta (ks. luku 3.2).

3.8 Aineisto

Tutkielmani analysoitavana aineistona ovat Jyrki Kataisen ja Juha Sipilän hallitusohjelmat ja kärkihankkeet, Kataisen ohjelman pohjalta tehty koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma (KESU) ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus. Kataisen tilalle pääministeriksi nousseen Stubbin hallitusohjelma (Hallitusohjelma 2014) perustuu Kataisen hallitusohjelmaan ja hallituksen päätöksiin, joten en ole sitä erikseen analysoinut.

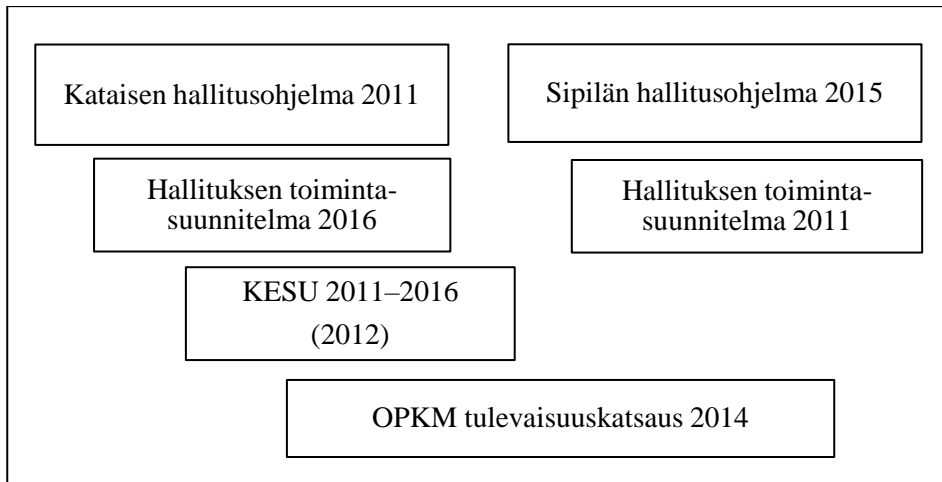
Suomen perustuslain mukaan valtioneuvoston on tehtävä hallitusohjelma ja annettava se tiedoksi eduskunnalle (L 11.6.1999/731 5:62 §). Hallitusohjelma on siten paitsi hallituspuolueiden välinen suunnitelma toiminnasta hallituskaudella myös tiedonantona hallituksen ja eduskunnan välinen asia. Hallitusohjelma määrittelee politiikan sisällön ja hallituksen toimintatavan. Sen tehtävänä on ilmaista hallituksen poliittista tahtoa, antaa hallituksen poliittinen ohjeistus julkishallinnolle ja viestittää hallituksen sanomaa kansalaisille. Se ohjaa hallituksen toimintaa ja ilmaisee hallituksen yhteistä tahtoa. Hallituspuolueet vetoavat siihen vaatiessaan hallituskumppaneitaan pysymään sovituksessa linjauksessa. (Mykkänen 2016, 226; Wiberg 2009, 19–20.) Samoin kuin puolueohjelman yleisö on epähomogeenisesta ja ohjelmaa voidaan tulkita monin eri tavoin lukijan lähtökohdista riippuen (Aarnio 1998, 255; Kanerva 1995, 88), myös hallitusohjelma on suunnattu sekä hallituspuolueiden kannattajille että muulle yleisölle. Hallitusohjelman on lunastettava vaaleissa äänestäjille annetut lupaukset ja samalla saatava laajemmin kansalaisten kannatusta. (Ks. myös luku 3.3.) Hallituspuolueet eivät halua suututtaa kansalaisia, vaan kansakunnan asioiden hoidon lisäksi niiden motiiveina on vähintäänkin kannustuspohjan pitäminen, ellei jopa sen kasvattaminen, seuraavissa vaaleissa. Hallitusohjelma perustuu puolueiden eduskuntavaaliohjelmiin, mutta hallituspuolueiden yhteisenä suunnitelmana sen on oltava yksittäisen puolueohjelman näkemystä kattavampi.

Vielä Kataisen hallituskaudella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan suunnittelua ohjasi valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymä koulutuksen ja yliopistotutkimuksen kehittämissuunnitelma KESU. Asetuksen 987/1998 mukaan se määrittää yhdessä hallitusohjelman kanssa suuntaviivat koulutuspolitiikalle. *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, kehittämissuunnitelma* (2012) perustuu Kataisen hallituksen hallitusohjelman koulutus- ja tiedepoliittisiin tavoitteisiin. Kehityssuunnitelman tekoon ovat osallistuneet ministeriön työryhmän lisäksi koulutuspoliittiset sidosryhmät, joille KESU on lähetetty lausuntokierrokselle valmisteluvaiheessa. Kataisen hallitusohjelman pohjautuva KESU on jäänyt toistaiseksi viimeiseksi, sillä Sipilän hallitusohjelmasta sitä ei ole tehty. Sipilän hallituksen osalta analysoin hallitusohjelmaa ja opetusministeriön tulevaisuuskatsausta, koska opetus- ja kulttuuriministeriön korkein virkamies kansliapäällikkö Anita

Lehikoinen (2015) viittaa niihin Sipilän koulutuspolitiikan määrittäjinä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksen Lukijalle-osiossa raportin kuvataan olevan virkamiesten ja alan asiantuntijoiden näkemys toimintaympäristön muutoksista, hallinnon alan tavoitteista ja tarvittavista toimenpiteistä kattaen kaksi lähintä hallituskautta (Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014. 2014, 7). Vuoden 2014 tulevaisuuskatsaus on julkaistu Sipilää edeltävällä Stubbin hallituksen kaudella, ja se kuvaa opetus- ja kulttuuriministeriön yli hallituskausien ulottuvaa näkemystä ja toimintasuunnitelmaa.

Hallitusohjelman eri hallinnonalojen yhteiset hankkeet on kirjattu erilliseen hankeohjelmaan jo vuodesta 1995 (Wiberg 2009, 21). Tarkastelen työssäni Kataisen hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaa vuodelta 2011 *Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut* ja Sipilän ohjelman osalta vuonna 2016 julkaistua toista versiota *Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019*. Sipilän hallituskauden puolivälissä hallitus on päivittänyt toimintasuunnitelmaansa hallituksen puoliväliriihessä. Olen rajannut vuoden 2017 toimintasuunnitelman aineistoni ulkopuolelle. Kataisen toimeenpanosuunnitelma on varsin suppea ja luettelomainen verrattuna Sipilän huomattavasti laajempaan dokumenttiin. Sipilän hallitusohjelmassa painopiste on enemmän strategisessa suunnitelmassa, kun Kataisella puolestaan hallitusohjelma on Sipilän ohjelmaa yksityiskohtaisempi.

Työni aineisto on esitetty oheisessa kuviossa (KUVIO 3). Perehdyn Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmiin ja niihin läheisesti liittyviin politiikkadokumentteihin luvussa 3.6 kuvatun CLA-analyysin nelikerroksisen lähestymistavan avulla. Vertaan ohjelmien aikuiskoulutusta ja elinikäistä oppimista koskevien määritelmien sekä niiden toteutukseen liittyvien suunnitelmien ja tavoitteiden välittämää kuvaa kasvatustieteen asiantuntijoiden ja hallinnon edustajien esiteltyyn keskusteluun. CLA-analyysin perusteella lähdän tunnistamaan keskeisistä hallitusohjelmadokumenteista aikuiskoulutuksesta ja elinikäisestä oppimisen käsitteestä käsitteellisiä siirtymiä ja ohjelmien välittämiä arvosiirtymiä luvussa 2 kuvattua vertailukontekstia vasten.



KUVIO 3. Tutkielman aineisto

Analysoitavien hallitusohjelmien ja politiikkadokumenttien lisäksi käsittelen työssäni laajaa taustamateriaalia, jota vasten peilaan hallitusohjelmien käsitteitä. Vertailumateriaali koostuu asiantuntijoiden artikkelien ja väitöskirjojen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen hallituskausilla ilmestyneistä julkaisuista sekä lainsäädännön muutoksista, jotka on pääosin esitelty teoreettisen viitekehyksen kuvauksessa luvussa 2. Mainitsen myös hallitusohjelmiin vaikuttaneita dokumentteja kuten virkamiesten tilannekatsaukset, puolueohjelmat ja ulkoisten asiantuntijoiden raportit kuvatessani hallitusohjelmien taustoja ja valintoja luvussa 5.

4 TUTKIMUSKYSYMYKSET

Gloaalissa toimintaympäristössä talouden ja työmarkkinoiden muutokset edellyttävät työntekijöiltä joustavuutta, sopeutumiskykyä ja uuden oppimista työurallaan. Aikuiskoulutuksella ja elinikäisellä oppimisella voidaan tukea muutosvalmiutta ja sopeutumista muutokseen. Aikuiskoulutuspolitiikan suuntaviivat määritellään hallitusohjelmassa. Tutkin, kuinka Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat ohjaavat aikuiskoulutusta ja elinikäistä oppimista ja millaisia arvoja ja asenteita elinikäistä oppimista ja aikuiskoulutusta koskeva puhe välittää. Pyrin vastaamaan tutkimusongelmaani, kuinka elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus on määritelty keskeisissä koulutuspolitiikkaa ohjaavissa poliittisista asiakirjoissa tutkimuskysymyksillä:

1. Minkälaisia elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen käsitesiirtymiä asiakirjoissa on mahdollista tunnistaa?
2. Millaisista arvovalinnoista käsitteiden muutokset kertovat?

5 HALLITUSOHJELMIEN ANALYYSI

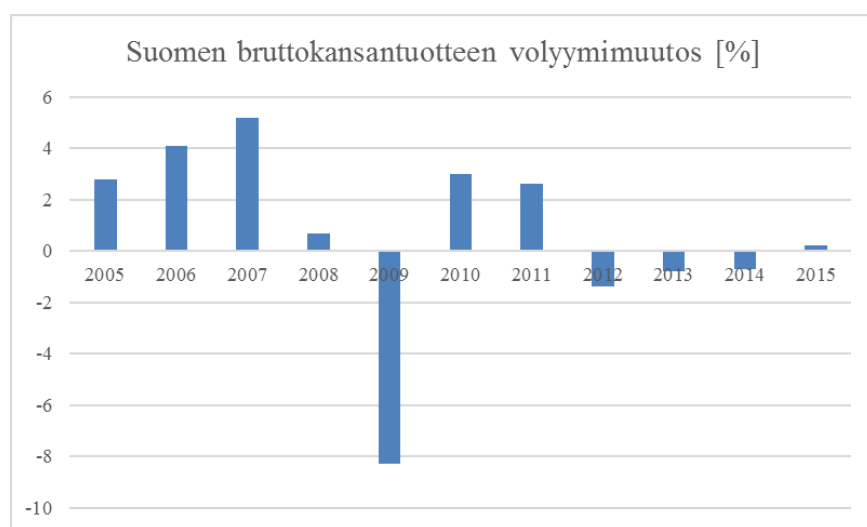
Tutkin CLA-analyysin avulla hallitusohjelmien ja niihin läheisesti liittyvien keskeisten koulutuspoliittisten dokumenttien julki lausutuista koulutuspolitiikan tavoitteista ja suunnitelmista, minkälaisia arvoja ja myyttejä niiden taustalla on. Lähtökohtanani on Suomen asema hyvinvointivaltiona, joka yhtenä tehtävänänsä huolehtii koulutuksesta. Koulutuspolitiikan tavoitteet johdetaan yhteiskunnallisen politiikan tavoitteista, joille talouspolitiikka antaa rajat. Suomen heikko taloustilanne on Kataisen ja Sipilän ohjelmien keskeisin ongelma, joten aloitan analyysini tarkastelemalla Suomen talouden tilaa ja työttömyyttä, mistä syvennän analyysia koulutuspolitiikkaan. Luen hallitusohjelmien koulutuspolitiikkaa nimenomaan aikuiskoulutuksen ja aikuisten elinikäisen oppimisen näkökulmasta. Jätän pääsääntöisesti muuhun kuin aikuisten koulutukseen liittyvät koulutusasiat käsittelemättä; perusopetus ja toisen asteen koulutus ovat käsittelyn ulkopuolella lukuun ottamatta aikuisille suunnattua ammatillista koulutusta. Etsin ohjelmista aikuiskoulutukseen, elinikäiseen oppimiseen ja sivistykseen liitettyjä kiinnostusta herättäviä perusteluja ja selityksiä. Valitsen tekstistä näytteet pyrkien löytämään niiden avulla tutkimuskysymysteni olennaiset teemat ja ilmaisut. Suorissa lainauksissa merkitsen kahdella peräkkäisellä yhdysmerkillä - - lainauksesta pois jättämäni osuuden keskittyessäni analyysin kannalta olennaisimpiin lähteen lauseisiin. CLA-analyysi on kerroksittainen ja samoja teemoja käsitellään tasolta toiselle, jolloin samat tekstilainaukset saattavat olla tulkinnan kohteena eri tasoilla. En toista tekstissäni samoja lainauksia vaan tarvittaessa viittaan niiden sisältöön ja aiempiin viittauksiin tutkielmani sisällä.

CLA-analyysi jakautuu horisontaali- ja vertikaalitasoihin (ks. edellinen luku 3.6). Horisontaalisella tasolla (luvussa 5.2) tunnistan aineiston esittämät keskeisimmät ongelmat, niiden mahdolliset ratkaisut ja ratkaisijat tarkastellen erityisesti ongelmien aikuisten koulutukseen liittyviä näkökohtia. Jatkan esitettyjen ongelmien ja niiden ratkaisumallien analysointia CLA:n vertikaalisilla tasoilla (luvuissa 5.3–5.6) lukien ohjelmia iteratiivisesti ja etsien edellisten tasojen löydöksistä uusia ongelma-kohtia ja perusteluita. Liikun tarvittaessa analyysin tasojen välillä täydentäen löydöksiäni tulkinnan edetessä. Tutkin aikuisiin ja aikuisten koulutukseen kohdistuvia yhteiskunnallisia odotuksia ja odotusten perusteina olevaa arvomaailmaa hallituksen dokumenttien pohjalta. Käsittelen aineistoa sisällönanalyttisesti pyrkien kuvaamaan tekstin sisältöä ja siinä käytettävää aikuisten koulutukseen

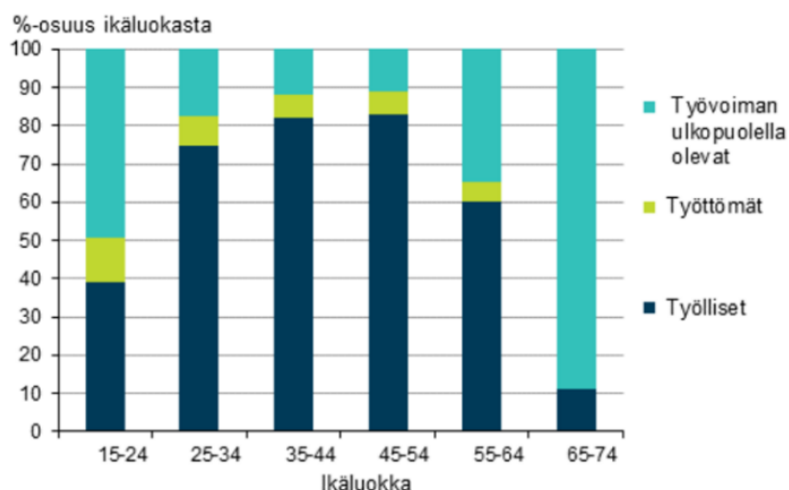
liittyvää sanastoa sekä niiden välittämiä arvoja ja uskomuksia. Aineistoni koostuu kahden hallituksen ohjelmista; Pyrin tuomaan esille havaitsemiani eroja ja yhteneväisyyksiä niiden välillä. Aloitan analyysin kuvaamalla Suomen yhteiskunnan ja talouden olosuhteet hallitusohjelmien kirjoittamisen ajankohtina. Kuvaan myös hallituksien kokoonpanot lyhyesti. Yhteenveto analyysistä on luvussa 5.7.

5.1 Konteksti

Sekä Jyrki Kataisen hallitusohjelma vuodelta 2011 että Juha Sipilän hallitusohjelma vuodelta 2015 ovat Suomen talouden taantuma-ajan ohjelmia. 2000-luvun puolivälin nousukauden ja sitä seuranneen finanssikriisin jälkeen talouslama on edelleen jatkunut, kuten Suomen tilastokeskuksen tilastot Suomen bruttokansantuotteen kehityksestä (Bruttokansantuote kasvoi 0,2 prosenttia viime vuonna 2015) ja työvoimatutkimus (Työllisyys ja työttömyys vuonna 2015) osoittavat (ks. KUVIO 4, KUVIO 5).



KUVIO 4. Suomen bruttokansantuotteen volyymimuutos vuosina 2005–2015 (Bruttokansantuote kasvoi 0,2 prosenttia viime vuonna 2015)



KUVIO 5. Työllisten, työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien osuudet ikäluokasta vuonna 2015 (Työllisyys ja työttömyys vuonna 2015)

Suomen kilpailukyky on laskenut 2000-luvun alun toiselta sijalta sijalle kahdeksan Maailman talousfoorumin kilpailukykyvertailussa (Lopez-Claros 2006, xvii; Competitiveness rankings 2016), kuten TAULUKKO 1 osoittaa.

TAULUKKO 1. Kansantalouksien kilpailukykyvertailu 2008–2009 ja 2015–2016 (Lopez-Claros 2006, xvii; Competitiveness rankings 2016)

Sijoitus	Maa 2008–2009	Maa 2015–2016
1.	Sveitsi	Sveitsi
2.	Suomi	Singapore
3.	Ruotsi	USA
4.	Tanska	Saksa
5.	Singapore	Alankomaat
6.	Yhdysvallat	Japani
7.	Japani	Hong Kong
8.	Saksa	Suomi
9.	Alankomaat	Ruotsi
10.	Iso Britannia	Iso Britannia

Talouspolitiikan merkitys kasvaa erityisesti laman aikana verrattuna muihin politiikan sektoreihin (Sounela 2001, 138). Taantumasta selviytyminen ja talouskasvun edistäminen ovat valtiontalouden kannalta keskeiset suunnittelua ja hallitusohjelmaa ohjaavat strategiset tavoitteet. Hallitusohjelma on hallituspuolueiden yhteinen työohje, joka sisältää toimenpiteitä ja mitattavia tavoitteita. Se ei sisällä viittauksia edellisen hallituksen linjauksiin, esityksiin tai lakialoitteisiin, vaan se pyrkii

olemaan itsenäisesti luettava kokonaisuus, joka tarjoaa tarvittavan tiedon ministeriöille ja virkamiehille Suomen suunnan ohjaamiseksi hallituskauden ajaksi. Eri hallinnonalojen pitkäaikaiset kehityshankkeet jatkuvat yli hallituskausien, mutta niitä ei ole yksilöity hallitusohjelmaan.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus 22.6.2011–24.6.2014 oli oikeistajohtoinen ja siihen kuuluivat Kansallisen Kokoomuksen lisäksi Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Ruotsalainen kansanpuolue, Vasemmistoliitto, Vihreä liitto ja Suomen Kristillisdemokraatit (Valtioneuvoston historiaa 2016). Vasemmistoliitto erosi keväällä 2014 Kataisen hallituksesta, koska se ei hyväksynyt hallituksen kehysriihiesitystä, erityisesti sen perusturvaan kohdistuvaa säästöpakettia (Gertsch & Lapintie 2014). Katainen siirtyi toisiin tehtäviin kesäkuussa 2014 ja häntä seurasi Alexander Stubb, jonka hallitus jatkoi Kataisen ohjelman ja päätösten perustalta Kataisen hallituksen puoluekokoonpanolla (Valtioneuvoston historiaa 2016). Vihreä liitto erosi hallituksesta hallituksen ydinvoimapäätöksen jälkeen syyskuussa 2014 (Tapiola 2014). Hallitukseen jäivät jäljelle Kansallinen Kokoomus, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Ruotsalainen kansanpuolue ja Suomen Kristillisdemokraatit. Pääministeri Juha Sipilän hallitus nimitettiin eduskuntavaalien jälkeen toukokuussa 2015, jolloin sen muodostivat Suomen Keskustan johdolla Perussuomalaiset ja Kansallinen Kokoomus (Pääministeri Juha Sipilän hallitus 2017). Perussuomalaisten puoluekokouksen jälkeen kesäkuussa 2017 osa puolueen edustajista erosi Perussuomalaisten eduskuntaryhmästä ja perusti Uusi vaihtoehto -ryhmän. Tähän uuteen eduskuntaryhmään siirtyivät kaikki ennen Perussuomalaisten eduskuntaryhmään kuuluneet valtioneuvoston jäsenet, jotka jatkoivat edelleen muutoksen jälkeen valtioneuvoston jäseninä. (Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle hallituksen parlamentarisessa pohjassa tapahtuneesta muutoksesta 2017.) Tämän jälkeiset mahdolliset muutokset Sipilän hallituspohjassa ovat tutkielmani kirjoitusajankohdan ulkopuolella.

Kataisen hallituksen kolme painopistealuetta olivat hallitusohjelmassa köyhyys, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen ja kestävä talouskasvu, työllisyyden sekä kilpailukyky vahvistaminen. Hallitusohjelma esittää, kuinka poliittisin ratkaisuin ja toimenpitein tuetaan ja edistetään näiden keskeisten osa-alueiden kehittämistä. (Hallitusohjelma 2011, 7–8.) Vaikka Sipilän hallituksessa pääministeripuolue vaihtui edellisen hallituksen Kansallisesta Kokoomuksesta Suomen Keskustaksi ja Perussuomalaiset nousivat hallitukseen edellisen hallituskauden vasemmistolaisemman edustuksen tilalle, talous, kilpailukyky ja työllisyys ovat ohjelmien yhdistäviä teemoja. Sipilän hallitusohjelma nostaa työllisyysasteen parantamisen keskeiseksi tavoitteekseen keskittyen erityisesti parantamaan pk-yritysten kasvua ja työllistämisen edellytyksiä. Kilpailukyky ja työllisyyden edistämisen lisäksi Sipilän ohjelman painopistealueita ovat, osaamisen ja koulutuksen uudistaminen, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, kotimainen biotalous ja

puhtaat ratkaisut, julkisen sääntelyn purku ja toiminnan digitalisointi sekä julkisen sektorin uudistukset. (Hallitusohjelma 2015; Toimintasuunnitelma - - 2016.)

5.2 CLA – horisontaalitason ongelmat

Vuosien 2011 ja 2015 hallitusohjelmien lähtökohtana on hyvinvointivaltion edellytysten ylläpitäminen. Ohjelmissa esitellään kriittiset kehittämiskohteet ja pyritään esittämään ratkaisuja niiden edistämiseksi kansakunnan hyvinvoinnin takaamiseksi. Hallitusohjelmat nimeävät Suomen talouden huonon tilanteen Suomen suurimmaksi ongelmaksi, joka vaikuttaa laajalti yhteiskunnan eri osaluoksiin. Suomi ei ole pärjännyt kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa riittävän hyvin ja työttömyys rasittaa kansantaloutta. Työvoiman saatavuus ja osaaminen eivät kohtaa työmarkkinoiden tarpeita. Sekä Kataisen että Sipilän hallitusohjelmat pitävät tärkeänä osaamisen kehittämistä kilpailukykyä edistämiseksi ja esittävät koulutuspoliittisia koulutuksen järjestämiseen ja sisältöön liittyviä uudistuksia. (Hallitusohjelma 2011, 7–8, 31–37; Hallitusohjelma 2015, 8, 17–19.) Keskityn analyysissäni nimenomaan koulutuspoliittiseen näkökulmaan.

Kataisen hallitusohjelma lupaa hallituksen työskentelevän talouden ongelmien ratkaisemiseksi: ”Hallitus toimii aktiivisesti rakennemuutostilanteiden hoitamisessa.” (Hallitusohjelma 2011, 45.) Samalla tavoin Sipilän hallitusohjelma pitää ongelmanratkaisussa ohjat käsissään: ”Hallitus on uudistuksiin kykenevä ratkaisujen hallitus, joka vahvistaa luottamusta.” (Hallitusohjelma 2015, 8.) Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemys tulevaisuuskatsauksessa on hallitusohjelmien linjan mukainen kuvaten julkista valtaa hallituksen ohjaamana keskeiseksi toimijaksi: ”Hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisessä ja niukkenevien resurssien tilanteessa toimiva ja tehokas julkinen hallinto on avainasemassa.” (Osaamisella - - 2014, 20.)

Oikean osaamiseen tarjoamisen työmarkkinoille mahdollistavat suomalainen koululaitos esiopetuksesta aikuiskoulutukseen ja vapaaseen kansansivistykseen, työelämä osallistumalla koulutukseen ja sen määrittelyyn sekä kansalaiset olemalla aktiivisia osajia. Tarvittava koulutuksen uudistaminen tapahtuu valtiohallinnon, hallituksen ja erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla. Opetus- ja kulttuuriministeriö kuvaa tulevaisuuskatsauksessa rooliaan vahvan ja kauaskantoisen koulutus- ja kulttuuripolitiikan kehittäjänä ja toimeenpanijana: ”Hallinnonalan tehtävänä on huolehtia yhteiskunnan sivistys- ja osaamisperustasta ja sitä tukevien instituutioiden kehittämisestä.” (Osaamisella - - 2014, 7.)

Hallitusohjelmissa esille nostetut ongelmat ja niiden ratkaisuehdotukset sovitaan hallitusohjelmaneuvotteluissa, joissa puolueilla on hyvä mahdollisuus vaikuttaa ohjelman sisältöön. Hallitus edistää lähinnä hallitusohjelman mukaisia asioita, joten puolueet pyrkivät sisällyttämään siihen

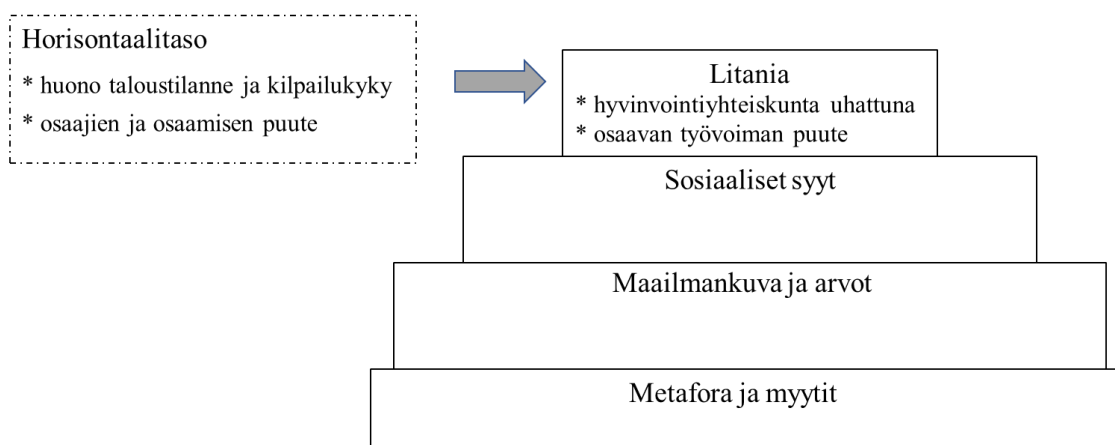
tärkeiksi kokemansa aiheet (Wiberg 2009, 20). Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa ei ole mainittu lähdetietoja, joten kuvaukseni tiedonlähteistä on ohjelmien sisältöön perustuva arvioni. Wiberg (2009, 20) kuvaa hallitusneuvotteluissa käytettävän virkamiesten asiantuntemusta lähinnä tilannekuvan ja ennusteiden laatimiseen sen sijaan että virkamiehet saisivat vaikuttaa ohjelman sisältöön ja tavoitteisiin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön neljä kertaa vuodessa julkaisema ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen kaksi kertaa vuodessa julkaisema talousennuste ovat todennäköisesti pohjana hallitusohjelman tilannekatsaukselle. Sipilän hallituksella on ollut käytettävissä ministeriöiden virkamiesten yhteistyössä keväällä 2015 ennen uuden hallituksen valintaa kirjoittama muistio *Suomen tilannekuva hallitusohjelmaneuvotteluiden tueksi keväällä 2015*.

Virkamiesten näkemysten lisäksi hallitusohjelmien valmistelussa näkyvät päähallituspuolueiden tärkeiksi katsomat muut lähteet. Juri Mykkäsen (2016, 235) mukaan Kataisen ohjelmaneuvotteluissa työmarkkinajärjestöt olivat mukana – Sipilän ohjelman tekoon niitä ei kutsuttu. Kataisen hallitusohjelmassa on luettavissa vaikutteita Pekka Himasen vuonna 2004 eduskunnan Jyrki Kataisen johtamalle tulevaisuusvaliokunnalle tekemästä raportista *Välittävä, kannustava ja luova Suomi. Katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin*. Kataisen hallitusohjelman otsikon *Avoim, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi* esikuvana on Himasen raportti. Sipilän hallitusohjelman otsikko *Ratkaisujen Suomi* on puolestaan saanut vaikutteita Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran vuonna 2011 julkaisemasta teoksesta *Ratkaisujen Suomi – unelmista töitä*, jossa suomalaiset liike-elämän ja korkeakoulutuksen asiantuntijat esittävät käsityksensä Suomen viennin ja työllisyyden tulevaisuudesta. Sitran vaikutus Sipilän hallitusohjelmaan ulottuu ohjelman rakenteeseen, jossa strateginen toimintasuunnitelma on Kataisen ohjelmaa korostetummassa asemassa (ks. luku 3.8). Mykkänen (2016) kuvaa Sitran vaikuttaneen merkittävästi Sipilän uudenlaisen hallitusohjelman käyttöönottoon. Sitra julkaisi ennen vuoden 2015 eduskuntavaaleja oman strategisen hallitusohjelmansa *Viisi ehdotusta Suomelle* (2015), jonka mallia pääpuolueitten vaaliohjelmat noudattivat. Myös Suomen Keskustan vaaliohjelma ja sen pohjalta rakennettu hallitusohjelma perustuvat Sitran ohjelmaan ja lisäksi Sipilä kutsui Sitran edustajat hallitusneuvotteluihin selittämään strategisen ohjelman ideaa muille neuvottelijoille näin korostaen Sitran roolia ohjelman teossa. (Mykkänen 2016, 233, 234, 237.) Kummankaan hallitusohjelman kohdalla nimen valintaa ja uudelleenkäyttöä ei selitetä; hallitusohjelmissa ei viitata Himasen eikä Sitran julkaisuihin.

5.3 CLA – vertikaalitason litania

Kuvaan Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien vertikaalisen analyysin näkyvimmillä tasolla litaniassa, kuinka politiikkatekstissä esitetään edellisen luvun horisontaalitasolla tunnistetut ongelmat ja

ratkaisut ja millaisia uhkakuvia ohjelmissa nostetaan esille. Litaniatasolla huono taloustilanne ja heikentynyt kilpailukyky nähdään hyvinvointiyhteiskunnan uhkina. Pärjätäkseen maailmantalouksien kilpailussa Suomen tulee saada osaamistasonsa nousuun ja taata osaavan työvoiman riittävä saatavuus toimivalla koulutuspolitiikalla. CLA:n horisontaalitasolla tunnistetut ongelmat ja niistä litaniatasolla kummunneet uhkakuvat on esitetty oheisessa kuviossa (KUVIO 6). Täydennän kuvion vertikaalitasojen sisältöä taso kerrallaan analyysin edetessä litaniasta sosiaalisten syiden, arvojen ja myyttien tasolle luvuissa 5.4–5.6.



KUVIO 6. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa esitetyt ongelmat ja uhkakuvat

5.3.1 Hyvinvointiyhteiskunta uhattuna

Suomen kilpailukyky globaalissa muuttuvassa maailmantaloudessa on huonontunut eikä viennillä ole kysyntää. Vuonna 2008 alkaneesta talouslamasta ei ole noustu. (Hallitusohjelma 2011, 7–11, 14; Hallitusohjelma 2015, 8.) Kataisen hallitusohjelma keskittyy kolmeen ongelma-alueeseen: eriarvoisuuteen, julkisen talouden huonoon tilaan sekä talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn laskuun (Hallitusohjelma 2011, 7). Kataisen hallitusohjelman tavoitteena on välittävä ja menestyvä Suomi, pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta, jossa koulutetuille hyvinvoivalle kansalaisille on taattu työllisyys, toimeentulo sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Yhteiskunnan vahvaan kilpailukykyyn perustuva hyvinvointivaltion malli esitetään ylivoimaisena, mitä hallitusohjelma ei aseta kyseenalaiseksi.

Pohjoismainen, korkeaan työllisyysasteeseen, kilpailukykyiseen talouteen, tasa-arvoisiin palveluihin sekä huolenpitoon perustuva hyvinvointimalli on osoittautunut parhaaksi yhteiskuntajärjestelmäksi. Siinä yhdistyvät sosiaalinen eheys ja kilpailukyky. (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Uhkakuva nousee esille oikeastaan tavoitteen negaatiosta: jos Suomi ei ylläpidä kilpailukykyä ja hyvinvointia, on tuloksena entistä syvemmin taantuman ikeessä oleva pahoinvoiva työtön ja eriarvoistunut kansa.

Väestön hyvinvointi, terveys, osallisuus ja osallistuminen polarisoituvat. Yhteiskunnan erilaistuminen ja eriarvoistuminen näkyy myös nuorten ja aikuisten osaamistuloksissa, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden käytössä ja nuorten elinoloissa. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Sipilän hallitusohjelma on näkymiltään kuin jatko-osa Kataisen ohjelmalle. Tilanne on synkentynyt entisestään ja Suomen talouden tilanne on kriittinen – suorastaan kuilun partaalla: ”Suomi on näivettymisen kierteessä monista vahvuuksistaan huolimatta.” (Hallitusohjelma 2015, 8.) Kataisen hallitusohjelman tavoin Sipilän ohjelmassa työttömyys, talouskasvun tyrehtyminen, huono kilpailukyky ja vähentynyt vienti ovat keskeisiä taloudellisia ongelmia: ”Työttömyys on korkealla. Talouden kasvu on hiipunut.” (Hallitusohjelma 2015, 8.) Sipilän hallitusohjelma kuvaa ongelmien kasaantuneen, kun kilpailukyvyn heikkenemisen lisäksi sosiaalihuolto ja työmarkkinat ovat jääneet kehityksessä jälkeen:

Kilpailukykyimme on rapautunut 10–15 prosenttia keskeisiä kilpailijamaita heikommaksi. Vienti ei vedä. Sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita ei ole pystytty uudistamaan, vaikka työnteon, yrittämisen ja elinkeinorakenteen muutokset olisivat sitä edellyttäneet. (Hallitusohjelma 2015, 8.)

Sipilän ohjelmassa ei ole vastaavaa painotusta eriarvoisuuden hillitsemiseen kuin Kataisella eikä sille ole asetettu omaa kärkihanketta vaan eriarvoistumiskehitys ohitetaan lähinnä maininnoin (Hallitusohjelma 2015, 9, 21). Työelämässä ja politiikassa ei osata eikä uskalleta tehdä ratkaisuja; Kansa on eripuraista ja tahdotonta:

Muutosvastarinta, vastakkainasettelu, vastuun ulkoistaminen, apatia, uudistumiskyvyttömyys, johtajuuden puute sekä luottamuksen horjuminen poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat kielteisesti Suomen kokonaistilanteeseen. (Hallitusohjelma 2015, 9.)

Vaikka pääministeri Sipilän tilannekuva taloudesta on lähes katastrofaalinen, hyvinvoinnin ydin ja usko suomalaiseen yhteiskuntaan on vahva: ”Silti Suomi on yksi maailman parhaista maista elää ja asua.” (Hallitusohjelma 2015, 8.) Sipilän hallitusohjelma jakaa Kataisen ohjelman luottamuksen Suomen hyvinvointivaltion malliin. Suomella on itsellään mahdollisuudet onnistua, kunhan tartumme toimeen. ”Suomella on kyky ja mahdollisuudet investoida uudistumiseen. Tämän edellytyksenä on, että julkisen talouden velkaantuminen pysähtyy ja Suomen vaihtotase vahvistuu.” (Hallitusohjelma 2015, 9.)

Edellisen luvun (5.2) horisontaalitason analyysissä kuvataan hallitusohjelmien tarjoavan poliittisia päättäjiä Suomen talouden ongelmien ratkaisijaksi. Etenkin Sipilän hallitusohjelma korostaa nyt tarvittavan määrätietoista hallitusta, joka tunnistaa ongelmakohdat ja kykenee tavoitteellisesti hallitustyöllä tilanteen vaatimiin pakollisiin uudistuksiin:

Suomen talouden perimmäiset ongelmat ovat rakenteellisia, mistä johtuu heikko kasvu ja korkea työttömyys. Hallitus toteuttaa rakenteellisia uudistuksia, jotka edistävät työllisyyttä, yrittäjyyttä ja talouskasvua. (Hallitusohjelma 2015, 10.)

Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus ajaa eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 9.)

Sipilä toteaa esitellessään eduskunnassa hallitusohjelmaansa: ”Suomella on vain kaksi vaihtoehtoa. Joko uudistamme itse tai joku tekee sen puolestamme.” (Pääministeri Juha Sipilä strategisen hallitusohjelman tiedonantokeskustelussa eduskunnassa 2.6.2015). Uudistukset ovat ”välttämättömiä”, mikä perusteluna ehkäisee vastaväitteitä ja korostaa tarvetta toteuttamaan vahvaan ohjaukseen. Hallituksen visio vuodesta 2025 antaa valoisan kuvan siitä, mihin hallitukseen ajamalla uudistuksilla päästään ja kuinka näivettymisen kierre on katkaistu:

Vuonna 2025 Suomessa työn tekeminen ja työn teettäminen on aina kannattavaa. Suomi on kilpailukykyinen maa, jossa yrittäminen, omistaminen ja investoiminen on nykyistä kannattavampaa. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 11.)

5.3.2 Osaavan työvoiman puute

Hyvinvointiyhteiskunnan edellytyksenä on kestävä julkinen talous, jonka ylläpidossa työnteolla on merkittävä osa. Työ rahoittaa julkista taloutta, mahdollistaa kestävä talouskasvun ja vahvistaa Suomen kilpailuasemaa kansainvälisillä markkinoilla sekä ehkäisee syrjäytymistä ja siitä seuraavia ongelmia. Ikäluokkien pienentyessä on varmistettava suomalaisten työikäisten riittävä osallistuminen työelämään.

Vain vakaa ja terveellä pohjalla oleva julkinen talous takaa kestävä hyvinvoinnin. Julkisen talouden kestävyysvaje johtuu ensisijaisesti ikääntymiskehityksen aiheuttamasta nopeasta huoltosuhteen heikkenemisestä. (Hallitusohjelma 2011, 7.)

Suomessa ollaan työmarkkinoilla siirtymässä tilanteeseen, jossa työelämään siirtyvien ikäluokkien määrä alittaa ennakoidun työvoiman tarpeen vuosittain keskimäärin 6 300 henkilöllä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 11.)

Ikääntyvän kansan rasitus valtion taloudelle on nostettu huolenaiheeksi Kataisen hallitusohjelman ja KESUn tavoin myös Sipilän hallitusohjelmassa: ”Suomen taloutta ja kilpailukykyä hankaloittavat

väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen heikkeneminen.” (Hallitusohjelma 2015, 9.) Kestävän taloudellisen pohjan takaamiseksi työnteon on oltava kansalaisten tärkeysjärjestyksessä korkealla. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat painottavat työllisyyden tärkeyttä. Mahdollisimman moni työikäinen on saatava töihin ja työuria tulee pidentää.

Julkisen talouden kestävyys kannalta ratkaisevaa on se, että mahdollisimman moni työikäinen on työssä. Työurien pidentämiseen tähtäävät toimet kohdistetaan työuran alkuun, keskelle ja loppupäähän. (Hallitusohjelma 2011, 7.)

Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. (Hallitusohjelma 2015, 10.)

Tavoitellaan pidempiä työuria alkupäästä. (Hallitusohjelma 2015, 18).

Katainen asettaa työllisyydelle tavoitteet: ”Hallituksen tavoitteena on työllisyysasteen nosto 72 prosenttiin ja työttömyyden alentaminen viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä.” (Hallitusohjelma 2011, 10.) Työllisyysasteen suhteen Sipilän hallitusohjelma jakaa edellisen hallituskauden tavoitteet: ”Työllisyysaste on nostettu 72 prosenttiin ja työllisten määrä on vahvistunut 110 000 henkilöllä.” (Hallitusohjelma 2015, 14.)

Väestörakenteen muutoksen rinnalla työelämä ja talouden toimintamalli muuttuvat. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus kuvaa muutoksen vaikuttavan nykyiseen ammattivalikoimaan ja työpaikkoihin. Ihmisiä uhkaa eriarvoistuminen, jos he eivät ole varautuneita muutokseen.

Olemme siirtymässä digitaaliseen palvelutalouteen. - - Työelämä polarisoituu. Ammattitaito- ja osaamisvaatimukset muuttuvat. Osa ammateista katoaa ja niiden tilalle syntyy uusia. Yksilöiden väliset tuottavuuserot kasvavat. Itsenäinen ja yrittäjämainen työ lisääntyy. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Suomi kilpailee maailman talouksien kanssa korkean osaamisen aloilla, joilla tutkimuksella ja koulutuksella on merkittävä asema. Kataisen hallitusohjelma ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus korostavat kovenen kansainvälisen kilpailun kohdistavan korkeampia vaatimuksia työväestön osaamiselle:

Työmarkkinoiden osaamisvaatimukset kasvavat. Suomen on tulevaisuudessakin pyrittävä korkeaan tuottavuuteen ja korkeaan työllisyysasteeseen, joilla saavutetaan hyvä kansainvälinen kilpailukyky ja yksilön hyvinvointi. Korkeakoulutuksen ja osaamisen tasoa on nostettava kilpailijamaita nopeammin, jotta Suomeen voi syntyä uusia korkeaa osaamista vaativia työtehtäviä. (Osaamisella - - 2014, 13.)

Muutostilanteisiin sopeutumisen ja työn tuottavuuden parantamiseksi tarvitaan osaamisen jatkuvaa kehittämistä ja päivittämistä. (Hallitusohjelma 2011, 66.)

Hallitus edistää suomalaisen työn ja yrittämisen kilpailukykyä avoimilla maailmanmarkkinoilla. Talouskasvun täytyy olla ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä. Avainasemassa ovat osaamisen vahvistaminen sekä houkuttelevan ja toimivan ympäristön luominen yrityksille. (Hallitusohjelma 2011, 7.)

Myös Sipilän ohjelma haluaa parantaa Suomen elinkeinoelämän kilpailukykyä tarjoamalla yrityksille parempia edellytyksiä toimia kansainvälisessä kilpailussa (Hallitusohjelma 2015, 14). Ja Kataisen ohjelman tavoin Sipilän ohjelma on huolissaan osaamisesta: ”Olemme menettämässä osaamiseen perustuvaa kilpailuetuamme.” (Hallitusohjelma 2015, 8.) Kataisen hallitusohjelma ja KESU pitävät osaavan työvoiman pulaa uhkana kansalaisten palveluiden saatavuudelle.

Työikäisen väestön vähetessä ja nuorisoikäluokkien pienetessä haasteena on turvata korkea osaamistaso ja työvoiman riittävyys aloittain ja alueittain. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.)

Kataisen hallitusohjelma kantaa huolta erityisesti koulutus- ja terveydenhoitohenkilöstön riittävyydestä (Hallitusohjelma 2011, 31). Sipilän hallitusohjelmassa työvoimapulaa ei erityisesti mainita vaan siinä puhutaan yleisluonteisesti huoltosuhteen kasvusta. Kataisen hallituksen KESU pelkää yritysten siirtävän työtehtäviä ulkomaille, jos työvoimaa ei ole tarjolla Suomessa tai jos infrastruktuurin tuki on puutteellinen.

Osaavan työvoiman saatavuusongelmista voi kehittyä pullonkaula osaamisvetoiselle kilpailustrategialle. Yhtenä uhkakuvana onkin esitetty, että työvoiman saatavuusongelmista kärsivät yritykset ulkoistavat jatkossa enemmän myös suunnittelutoimintaansa ulkomaille. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 9.)

Suomalaisten osaaminen nojaa korkeatasoiseen koulutukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus kuvaa kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa suomalaisten koulutustason ja sen kehittymisen olevan riittämätön kilpailijamaihin verrattuna:

Suomen asema korkeaan osaamiseen perustuvan taloudellisen toiminnan sijaintipaikkana on haasteiden edessä, kun vuosikymmeniä jatkunut Suomen väestön koulutustason nousu on päättymässä. On odotettavissa, että koulutustason nousu käytännössä pysähtyy Suomessa 2010–2020-lukujen vaihteessa. Valtaosassa OECD-maita koulutustaso nousee vielä vuosikymmeniä ja vakiintuu Suomea korkeammalle tasolle. (Osaamisella - - 2014, 10.)

Suomen perinteisesti hyvästä koulutusmaineesta huolimatta Suomen sijoitus koulutusvertailuissa on laskenut: ”Kansallisten ja kansainvälisten tutkimusten mukaan nuorten oppimistulokset ovat

kääntyneet laskuun.” (Osaamisella - - 2014, 10.) Nuorten heikentyneiden tulosten rinnalla merkittävä osa aikuisväestöstä on edelleen ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa eikä koulutustason kasvu ole yhtä nopeaa kuin vertailumaissa:

Kaudella 1999–2009 työikäisen suomalaisen korkeakoulutetun väestön kasvuprosentti on ollut keskimäärin 1,8 prosenttia vuodessa. Tällä osuudella Suomi on OECD-maiden 25 eli suurimmassa osassa vertailumaita koulutustason nousu on nopeampaan kuin Suomessa. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 6.)

Kataisen hallitusohjelma lupaa tukea tutkimusta ja koulutusta vahvistaakseen Suomen kilpailuasemaa:

Suomen menestyksen ja hyvinvoinnin kasvu on riippuvainen laajasta sivistyksestä, ammatitaidosta ja korkeasta osaamisesta. Koulutukseen ja tutkimukseen panostaminen on pitkäjänteistä kasvupolitiikkaa. Hallitus huolehtii koulutuksen, osaamisen ja tutkimuksen riittävästä rahoituksesta. (Hallitusohjelma 2011, 8.)

KESU kuvaa, kuinka kohdentamalla koulutusta työvoimatarpeen mukaisesti ja tehostamalla koulutusjärjestelmää uskotaan taattavan toivottu työurien pidentäminen ja osaavan työvoiman saatavuus:

Osaavan työvoiman saatavuutta voidaan parantaa ja huoltosuhteen epäedullista kehittymistä kompensoida koulutusjärjestelmän toimintaa tehostamalla ja koulutustarjontaa suuntaamalla. Koulutuspolitiikan osalta tämä tarkoittaa

- koulutukseen käytettävän kokonaisajan ja keskimääräisen tutkinnon suorittamisiän laskemista, tutkinnon suorittamiseen käytettävää aikaa lyhentämällä, nivelvaiheita lyhentämällä, tarpeetonta päällekkäiskoulutusta vähentämällä ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista tehostamalla,*
- koulutuksen läpäisyn parantamista sekä*
- koulutustarjonnan ja työvoiman kysynnän kohtaannon parantamista.*

(Koulutus ja tutkimus - - 2012, 9.)

Kataisen hallituksen KESU asettaa selvät prosentuaaliset tavoitteet koulutuksen aloittamisiän laske-
miselle: uusien ylioppilaiden osuuden korkeakouluissa tulisi kasvaa 40,4 prosentista 50 prosenttiin neljässä vuodessa. Lisäksi korkeakouluista valmistuvien keski-ikää halutaan laskea: korkeakoulu-
tetut nuoret tulisi saada vuotta aiemmin 24–26-vuotiaina työelämään. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 10.) Kataisen hallitusohjelman ja KESUn tavoin Sipilän hallitus panostaa vahvasti työelämän piden-
tämiseen alkupäästä. Tavoitteen merkitystä korostaa sen nostaminen Hallituksen kärkihanke-
ohjelman osaamisen ja koulutuksen painopistealueen yhdeksi kärkihankkeeksi otsikolla
“Nopeutetaan siirtymistä työelämään” (Hallitusohjelma 2015, 18).

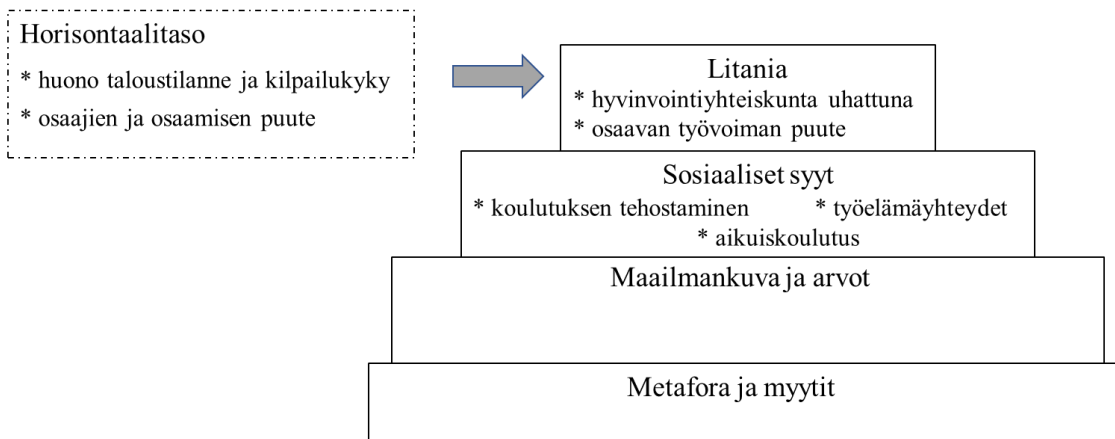
Kataisen hallitusohjelmassa kansan osaamista mitataan OECD-maiden välisen vertailun sijoit-
uksella: vuoteen 2020 mennessä suomalaisten kaikkien ikäryhmien tulee sijoittua koulutus-
vertailussa maailman kärkeen (Hallitusohjelma 2011, 31). Sipilän ohjelmassa ei ole määritelty

OECD:n oppimisvertailua tai muuta mittaria oppimistuloksien tai osaamisen arvioimiseksi vaan tuloksien uskotaan vaikuttavan osaltaan työllisyyteen ja kokonaistaloustilanteeseen ja näkyvän sitä kautta. Sipilä lupaa asettaa onnistumista mittaavat tavoitteet, joita vasten kärkihankkeiden toteuttamista arvioidaan hallituskauden ajan joka kevät. (Hallitusohjelma 2015, 17; Toimintasuunnitelma - - 2016, 9.) Kataisen hallitusohjelman ja KESUn keskeisin koulutustavoite on ”Maailman osaavin kansa vuoteen 2020 mennessä” (Hallitusohjelma 2011, 31; Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5). Sipilän ohjelma on hyvin samoilla linjoilla: ”Kymmenen vuoden tavoite: Suomi on maa, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta. - - Suomi on koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa.” (Hallitusohjelma 2015, 17.)

5.4 CLA – vertikaalitason sosiaaliset syyt

Kataisen, Stubbin ja Sipilän hallituksien keskeisin tavoite on kansantalouden nostaminen taantumasta ja kasvun edellytysten takaaminen. Litania kuvaa hyvinvointiyhteiskunnan olevan uhattuna; Suomi on uudistettava kilpailukuntoon. Osaavan työvoiman riittävä saatavuus on Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien tunnistama edellytys kilpailukyvyille ja hyvinvoinnille ja sen takaaminen on ohjelmien koulutuspoliittinen haaste. Hallitusohjelmissa työllisyystavoitteet, koulutus ja osaaminen ovat kietoutuneet hyvinvoinnin, taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn syihin, päämääriin ja keinoihin sekä vastaavasti toisiinsa ja yhteiskunnan muihin osa-alueisiin.

Tarkastelen sosiaalisten syiden tasolla, kuinka litaniatasolla esitettyjä hyvinvointiyhteiskunnan ylläpidon ja osaavaan työvoiman saatavuuden ongelmia, uhkakuvia ja ratkaisuehdotuksia on perusteltu niiden taloudellisten, teknisten ja sosiaalisten yhteyksien ja riippuvuuksien kannalta Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa, toimintasuunnitelmissa ja niihin liittyvissä koulutuspoliittisissa dokumenteissa. Systeemitasolla tarkasteltuna toimintaympäristön muutokset, muuttuvat työmarkkinat sekä niihin liittyvät koulutuksen kehittämistarpeet, ovat aikuisten koulutukseen vaikuttavia hallituksen toimintaa ohjaavia päälinjoja. Kuvaan aluksi luvussa 5.4.1, kuinka käsiteltävässä dokumentaatiossa poikkihallinnollisella yhteistyöllä tavoitellaan kilpailukyvyn sekä työllisyyden parantamista ja mikä on koulutuspolitiikan ja koulutuksen rooli tässä yhteistyössä. Seuraavissa luvuissa 5.4.2–5.4.4 kuvaan koulutuksen tehostamiseen, työelämäyhteyksiin ja erityisesti aikuisten koulutukseen ohjelmissa liitettyjä perusteluja. Analysoitavana ovat nimenomaan aineiston esittämät ongelmien asiayhteydet ja perustelut, jotka on koottu alla olevaan CLA-analyysin etenemistä kuvaavaan kaavioon (KUVIO 7). Aineiston tulkinta ja syvempi analyysi tehdään CLA-analyysin seuraavilla tasoilla luvuissa 5.5 ja 5.6.



KUVIO 7. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa esitetyt sosiaalisen tason perustelut uhkakuville, ongelmille ja tarjotuille ratkaisuille

5.4.1 Koulutuspolitiikan rooli kilpailukyvyn ja työllisyyden edistämisessä

Hallitusohjelmalla ohjataan yhteiskunnallista kehitystä ja valtion hallintoa ja siihen perustuen valmistellaan vuosittain valtion tulo- ja menoarvio. Julkinen talous, sen käytettävissä oleva rahoitus ja rahoituksen ohjaus osa-alueittain, määrittää reunaehdot toiminnalle muilla yhteiskunnan osa-alueilla.

Julkisen talouden vakauttaminen kytkeytyy tiiviisti yhteen niin köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvien toimien kuin kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamisenkin kanssa. Julkisen talouden kestävyys turvaamisvaatimus säätelee myös sitä, millaisia panostuksia hallituksella on kahdella muulla painopistealueella käytettävissään. (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut 2011, 3.)

Suomen talouden kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen edellyttää yhteistyötä yhteiskunnan eri toimialojen ja toimijoiden välillä korjaavien toimenpiteiden toteuttamisessa. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa horisontaalisen poikkihallinnollisen yhteistyön tarve on tunnistettu ja tärkeimpien kehityskohteiden tavoitteet ja vastuulliset toimijat on kuvattu ohjelmien erillisissä strategisissa toimintasuunnitelmissa:

Tässä asiakirjassa esitettävässä hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa täsmennetään näitä kolmea painopistealuetta vastaavat, hallitusohjelman keskeisistä hankkeista ja toimenpiteistä koostuvat politiikkakokonaisuudet ja niiden sisältö, toimeenpanoon osallistuvat hallinnonalat sekä näiden välinen vastuunjako. (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma. – kärkihankkeet ja vastuut 2011, 3.)

Kyseessä on muutosohjelma, jonka toteuttamiseen hallitus on voimakkaasti sitoutunut. Asiakirja ei kata koko hallitusohjelman sisältöä. Sen tarkoitus on fokusoida hallituksen kollegiaalista toimintaa keskeisimpiin poikkihallinnollisiin toimenpiteisiin, jotka vauhdittavat tarvittavaa muutosta eteenpäin kohti hallituksen visiota. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 9.)

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat pyrkivät mukauttamaan Suomen kansantalouden maailmantalouden muutoksiin, jotta maamme kansainvälinen kilpailukyky olisi korkea. Työllisyys ja kilpailukyky ovat molempien, sekä Kataisen että Sipilän, hallitusohjelmien nimeämiä painopistealueita (Hallitusohjelma 2011, 7; Hallitusohjelma 2015, 14). Kataisen ja Sipilän ohjelmat myös jakavat saman työllistämistavoitteen (ks. luku 5.3.2). Työllisyys on talouden keskiössä, se vaikuttaa koko julkisen talouden rahoitukseen ja toimintaolosuhteisiin. Kataisen hallitusohjelma kuvaa, kuinka työllisyyden parantaminen ja työurien pidentäminen koskettavat kaikkia ohjelman kolmea painopistealuetta

Kestävyyssvajeen kattamiseksi nostetaan työllisyysastetta ja pidennetään työuria, parannetaan julkisten palveluiden vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tuottavuutta sekä vahvistetaan talouden kasvupotentiaalia verotuksen keinoin ja valtion menoja kohdentamalla. (Hallitusohjelma 2011, 10.)

Työllisyyden parantaminen ja työllisyysasteen nostaminen ovat tärkeitä köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumiseksi. Ne ovat välttämätöntä myös sosiaaliturvan rahoituksen turvaamiseksi. (Hallitusohjelma 2011, 55.)

Sipilän hallitusohjelma käsittää työttömyyden samoin osaksi isompaa rakenteellista ongelmaa:

Suomen talouden perimmäiset ongelmat ovat rakenteellisia, mistä johtuu heikko kasvu ja korkea työttömyys. Hallitus toteuttaa rakenteellisia uudistuksia, jotka edistävät työllisyyttä, yrittäjyyttä ja talouskasvua. (Hallitusohjelma 2015, 10).

Suomessa työmarkkinoiden rakenteellisiin muutoksiin on pyritty vastaamaan koulutuksella ja etenkin koulutustason nostolla, sillä tyypillisesti korkeammin koulutetut työllistyvät matalasti koulutetuja helpommin. Koulutuspolitiikkaa voi tarkastella toisaalta osana talouspoliittisia ongelmia ja toisaalta niiden ratkaisijana. Yksilöiden toimeentulo ja hyvinvointi, yhteiskunnallinen osallistuminen sekä ylätasolla koko kansantalous ovat vahvasti yhteydessä koulutukseen ja osaamiseen, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö kuvaa tulevaisuuskatsauksessa kansainvälisiin vertailuihin viitaten (Osaamisella - - 2014, 10). Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissä koulutuspolitiikan tavoitteet on sidottu ohjelman talouspolitiikkaan: koulutuspolitiikan on osaltaan toteutettava talouspoliittisia tavoitteita ja toisaalta talouspolitiikka rajaa koulutuspolitiikan toimintamahdollisuuksia. Kataisen hallitusohjelma kuvaa koulutuksen ja hyvinvoinnin, joiden toteutus riippuu yhteiskunnan rahoituksesta, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edellytyksiksi:

Hyvinvoivat kansalaiset, koulutus, korkea työllisyysaste, kattava toimeentuloturva sekä vaikuttavat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan sosiaalisen ja taloudellisen kestävyysperusedellytykset. (Hallitusohjelma 2011, 55.)

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus korostaa osaamisen mahdollistavan innovaatiovetoisen taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin ja menestymisen kansainvälisessä kilpailussa:

Osaamisen ja luovuuden merkitys kasvaa. Talouden, sosiaalisen kehityksen ja arvojen muutokset sekä ihmiskunnan suuret haasteet kuten ilmastonmuutos ja väestön ikääntyminen nostavat tiedon, osaamisen ja luovuuden politiikat aiempaa tärkeämmiksi. - - Hyvinvointi ja talouden kestävä kasvu syntyvät tiedon ja osaamisen hyödyntämisestä yrityksissä, palvelujärjestelmissä ja julkisessa hallinnossa. Aiempaa merkittävämpi osuus kansainvälisten arvoketjujen ja -verkostojen lisäarvosta ja taloudellisesta kasvusta muodostuu aineettomasta pääomasta ja arvonaluonnista, ihmisten osaamisesta. - - Innovaatiovetoinen uudistuminen on Suomen talouden monipuolistamisen perusta. Kyse on koko työvoiman kyvystä reagoida nopeasti kysynnän muutoksiin ja viedä innovaatiot käytännön tekemiseen. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Osaamista mitataan suhteessa kilpailijoihin OECD-maiden välisen vertailun tuloksiin perustuen. Kansainväliset koulutusvertailut osoittavat innovoinnin perustana olevan osaamistason laskua, mikä on nostettu esiin tulevaisuuskatsauksen tavoin Kataisen hallitusohjelmassa ja KESUssa (ks. luku 5.3.2). Jotta kansainvälisessä kilpailussa pärjätään, suomalaisten osaaminen on saatava kasvu-uralle. Tulevaisuuskatsaus puhuu varhaiskasvatuksesta työelämän läpi ulottuvasta osaamisen ketjusta, jonka tulisi yhdistää osaaminen, tasa-arvo ja tehokkuus (Osaamisella - - 2014, 3). Osaamisen jatkuvuus ja kehittyminen on turvattava uudistamalla koulutusta laajasti: ”Osaamisketjussa havaitut puutteet on korjattava. Tämä edellyttää pitkän aikavälin toimia kaikilla koulutusasteilla ja kaikissa koulutusmuodoissa.” (Osaamisella - - 2014, 10.) Toimia vaaditaan myös koulutuskentän ulkopuolella: ”Osaamisen pohjan pettämisen selittäviä tekijöitä ja ratkaisuja on etsittävä sekä koulutusalueelta että muusta yhteiskuntakehityksestä. Yhtä selittävää tekijää ei löydy.” (Osaamisella - - 2014, 10.)

Sekä Kataisen että Sipilän hallitusohjelmissa rakennetaan tulevaisuuskatsauksen lailla kasvua osaamisperustaisen innovatiivisuuden perustalle. Osaaminen hyöty kansantaloudelle tulee sen käytännön soveltamisesta tuotantoon ja innovaatioiden kaupallistamisessa. Kataisen ohjelmassa innovaatioiden kaupallistamiseen on jo panostettu ennen Sipilän hallituskautta: ”Vauhditetaan teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden integroitua kehittämistä sekä kaupallistamista ja käyttöönottoa.” (Hallitusohjelma 2011, 38.) Panostus ei kuitenkaan ole ollut riittävää: ”Osaaminen ei muutu innovaatioiksi, innovaatiot eivät kaupallistu.” (Hallitusohjelma 2015, 8.). Sipilän kaudella

innovaatiotoiminta vaatii lisätoimenpiteitä, joiden tuloksena Sipilän hallitusohjelma lupaa hallituskautensa loppuun mennessä saada innovaatiot paremmin hyödynnettyä: ”Tutkimus- ja innovaatio toiminnan laatu ja vaikuttavuus ovat kääntyneet nousuun.” (Hallitusohjelma 2015, 17.)

Koulutukseen kuten muillekin yhteiskunnan osa-alueille kohdistuu huonon taloustilanteen ja julkisen talouden velkaantumisen seurauksena säästö- ja tehostamistoimenpiteitä sekä Kataisen että Sipilän hallitusten aikana (Hallitusohjelma 2011, 85; Hallitusohjelma 2015, Liite 6: 15–18). Vähemmillä voimavaroilla tulee taata hyvinvointiyhteiskunnan kasvua tukevaa koulutuspolitiikkaa, mikä edellyttää toimintojen uudelleen arviointia ja uusia toimintatapoja:

Viime vuosina julkisen talouden sopeuttamistoimet ovat kohdistuneet merkittävästi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Julkisen sektorin vähenevien taloudellisten voimavarojen ja kokonaisohjauksen vahvistumisen vuoksi hyvinvointiyhteiskunnan kehittäminen edellyttää hallinnonalan toimintojen uudelleen arviointia, rakenteiden ja ohjauksen uudistamista sekä uusia tapoja palveluiden järjestämiseen. (Osaamisella - - 2014, 4.)

Vakiintuneet koulutuspoliittiset ratkaisut eivät jousta riittävästi vastatakseen Suomen demografiseen ja elinkeinorakenteiden muutokseen. Työikäisten työllistäminen ja riittävän osaavan työvoiman tarjoaminen työmarkkinoille edellyttävät samanaikaisia muutoksia koulutuksen vaatimuksissa, sisällöissä, toteutuksessa ja kestoissa. Sekä Kataisen että Sipilän hallitusohjelmat pitävät koulutuksen läheistä yhteyttä työelämään tärkeänä. Käsittelen hallitusohjelmien koulutuksen tehostamiseen liittyviä perusteluja ja työelämäyhteyksiä seuraavissa luvuissa.

5.4.2 Koulutuksen tehostaminen

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa koulutuspolitiikalla tuetaan työllistymisen tavoitteita pyrkimällä pidentämään työuria suuntaamalla koulutustarjontaa, laskemalla opintojen aloitusikää, nopeuttamalla opiskeluaikoja, helpottamalla koulutuksen ja työnteon yhteensovittamista ja arvioimalla kelpoisuusvaatimuksia uudelleen:

Koulutus- ja tutkimuspolitiikan keinoina julkisen talouden vakauttamisessa ovat erityisesti työurien pidentämiseen liittyvät toimet ja koulutusjärjestelmän rakenteiden ja tehokkuuden parantamiseen tähtäävät toimet sekä koulutustarjonnan suuntaaminen. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.)

Tehdään opintopoluista mahdollisimman joustavat koulutusasteiden sisällä ja välillä. Tuetaan nopeaa valmistumista sekä siirtymää työelämään.

- *Uudistetaan korkeakoulujen valintakoemenettelyä.*
- *Otetaan käyttöön kolmas lukukausi korkeakouluissa.*
- *Lisätään toisen asteen koulutuksen ja korkea-asteen välistä yhteistyötä.*

- Päivitetään kelpoisuusvaatimuksia julkisella sektorilla.
(Hallitusohjelma 2015, 18.)

Kataisen hallitusohjelmassa uudistetaan opiskelijaksi ottamista yliopistoon suosimalla opiskelija-valinnoissa uusia opiskelijoita, joilla ei ole korkeakoulututkintoa tai -opiskeluoikeutta:

Keskimääräisen tutkinnon suorittamisiän laskeminen tuo nuoria työmarkkinoille nykyistä nopeammin ja osaltaan pidentää työuria. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 10.)

Korkeakouluopintoihin pääsyä sujuvoitetaan. Opiskelijavalinnan päävalinnat varataan hakijoille, joilla ei ole aiempaa vastaavan tasoista tutkintoa tai opinto-oikeutta. Opiskelijat valitaan pääsääntöisesti nykyistä laajempiin koulutusalakokonaisuuksiin, alakohtaiset erot huomioiden. (Hallitusohjelma 2011, 34.)

Kataisen opiskelijavalintoihin kohdistama muutos on toimeenpantu muuttamalla valintaperusteet yliopistolakiin ensin suosituksena (L 482/2013 36 §) ja Stubbin hallituskauden lopussa pakollisena vaatimuksena (L 256/2015 36b §). Opiskelujen aloituksen aikaistamisen lisäksi koulutuksen läpimenoaikoja ja tarjontaa tulisi tiivistää, jotta työvoimaa saataisiin markkinoille aikaisemmin: ”Läpäisyasteen parantamisessa on kysymys sekä koulutusaikojen nopeuttamisesta että resurssien tehokkaammasta hyödyntämisestä.” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 10.) Opiskelijat halutaan suoraan oikeaan opiskeluputkeen ja moninkertaisista tutkinnoista turhista opiskelupaikoista halutaan eroon. Turhat tutkinnot johtuvat ilmaisesta koulutuksesta ja työtehtävien tutkintopainotteisesta määrittelystä:

Syynä moninkertaiseen korkeakouluopintoihin ovat myös työelämän eri tehtäviin säädetyt liian yksityiskohtaiset kelpoisuusvaatimukset sekä mahdollisuus hankkia tutkintoon johtavassa koulutuksessa osaamista täydentävää koulutusta maksutta. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 37.)

Opintoja viivytetään ja suoritetaan niitä yhteiskunnan yhteisen taloudellisen edun kannalta tarpeettomasti, koska yhteiskunnan rakenteet antavat siihen mahdollisuuden eikä ohjaus työelämään ole ollut riittävän yksiselitteinen. Kataisen ja Stubbin hallitukset haluavat käytäntöihin muutoksen, mikä on toteutettu pakotetusti edellä mainitulla yliopistolain lakimuutoksella. Sipilän hallitusohjelma jatkaa näitä edellisten hallitusten aloittamia toimenpiteitä korkeakouluopintojen nopeuttamiseksi pyrkien edelleen aikaistamaan opiskelun aloittamista ja tiivistämään opiskelutahtia:

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää yhdessä korkeakoulujen kanssa prosessin, jossa korkeakoulut uudistavat valintakoemenettelyjään tavoitteena vähentää tarpeettomia välivuosia ja aikaistaa korkeakouluopintojen aloitusta. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 38.)

Lisäksi opinnot nopeutuvat jatkamalla lukuvuotta kesäajalle ja hyväksymällä aikaisempia opintosuorituksia sekä työkokemusta laajemmin osaksi tutkintoa (Toimintasuunnitelma - - 2016, 38). Nuorten opiskelua, valmistumista ja työllistymistä tukevat ratkaisut yhdistävät työvoiman tarjonnan takaamisen sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrän vähentämisestä. Kataisen hallitusohjelmassa ja KESUssa joustavat opintoratkaisut tuodaan esille yhteiskuntatakuun toteuttamisen ja Sipilän hallitusohjelmassa ja toimintasuunnitelmassa nuorisotakuun uudistamisen yhteydessä. Nuorille tarjotaan nimenomaan yksilöllisiä opintopolkuja tutkintojen sijaan.

Yhteiskuntatakuun toteutumista tuetaan myös mahdollistamalla joustavat opintopolut ja koulutuksen ja työn joustava yhdistäminen sekä hyödyntämällä vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisuudet ja osaaminen. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 22.)

Tavoitteena on tukea nuorten elämänhallintaa, opintopolkujen rakentumista ja työllistymistä. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 47.)

Tavoitteena ovat pidemmät työurat ja joustavat opintopolut. Nuoret siirtyvät nopeammin jatko-opintoihin. Joustavat opintopolut helpottavat opintojen suorittamista loppuun sekä työnteon ja opiskelun yhteensovittamista. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 38.)

Yhteiskunnan digitalisaatio, palveluiden ja päivittäisten toimintojen sähköistäminen ja digitaali-tekniologian integrointi jokapäiväiseen elämään, muuttaa toimintatapoja ja ulottuu yhteiskunnan poikki monin tavoin kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Se nähdään myös yhtenä koulutuksen tehostamisen keinona, johon hallitusohjelmat, KESU ja Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus kannustavat: ”Digitaalisuus mahdollistaa uusia tapoja oppia, opettaa ja tehdä työtä.” (Osaamisella - - 2014, 3.) ”Koko koulutusjärjestelmässä tulee panostaa digitaalisten ja muiden oppimisympäristöjen kehittämiseen ja käyttöön.” (Osaamisella - - 2014, 11.) Digitalisaation edistämällä ja hyväksi käyttämisellä on selvä jatkumo Kataisen ohjelmasta Sipilän ohjelmaan. Nimenomaan digitaaliset oppimisympäristöt tarjoavat uusia, monipuolisempia ja helpommin saatavilla olevia opiskelumahdollisuuksia sekä tuovat opintoihin joustavuutta ja edistävät koulutuksen läpäisyn nopeuttamista.

Tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä voidaan tarjota mahdollisuus joustavampiin ja yksilöllisempiin opintoihin ja uudistaa opetusta. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 15.)

Kehitetään korkeakoulujen digitaalisia oppimisympäristöjä, verkko-opetustarjontaa ja digitaalista koulutusyhteistyötä palvelemaan opintojen

*sujuvoittamista ja nopeampaa korkeakoulutukseen siirtymistä
(Toimintasuunnitelma - - 2016, 39.)*

Kataisen ja Sipilän ohjelmien valtion talouden ratkaisut ohjaavat sekä opiskelijoiden että koulujen toimintaa hallituksen ajaman nopean opiskelun tukemiseksi. Opintotukea kiristetään, mikä Kataisen KESUssa ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksessa on kuvattu nimenomaan opiskelua kannustavaksi muutokseksi:

Korkeakouluopiskelijoiden opintotuen tulee erityisesti kannustaa päätoimiseen opiskeluun ja edistää opiskeluaikojen lyhenemistä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 43.)

Opintotukea kehitetään siten, että se nykyistä paremmin mahdollistaa tutkinnon suorittamisen tavoiteajassa. (Osaamisella - - 2014, 21.)

Myös korkeakoulujen rahoitusta uudistetaan:

Opetus- ja kulttuuriministeriö sopii korkeakoulujen kanssa työelämään siirtymistä nopeuttavista tavoitteista sopimuskautta 2017–2020 koskevissa neuvotteluissa vuonna 2016. Tavoitetta tuetaan suuntaamalla siihen korkeakoulujen strategiarahoitusta. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 38.)

Koulutus on yksi osa-alue, joka kilpailee julkisesta rahoituksesta. Koulujen tulosta mitataan ja arvioidaan. Rahoituksen perusteet määritellään hallitusohjelmassa. Mittareiksi on Kataisen kauden KESUssa määritelty muun muassa koulutuksen läpäisy, ikä siirryttäessä työelämään, opintopisteet ja opiskelijapalaute: ”Korkeakoulukohtainen rahoitus määräytyy pääasiassa suoritettujen tutkintojen ja opintoprosessien laadun ja tehokkuuden sekä työllistymisen perusteella.” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 29.) Tulevaisuuskatsaus esittää, että julkisen rahoituksen toimintamallin tulisi tukea koulutuksen aktiivisuutta suoran rahoituksen hankkimiseksi yritysysteistyön kautta: ”Korkeakoulukseen, ammatilliseen koulutukseen ja aikuiskoulutukseen on luotava toimintamalleja rahoituspuhjan laajentamiseksi.” (Osaamisella - - 2014, 20.) Sipilän hallitusohjelmassa nostetaan yrityksiltä saatava suora rahoitus ja innovaatioyhteistyö julkisen rahoituksen edellytykseksi:

Tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyön sekä tutkimuksen vaikuttavuuden lisääminen edellyttää rahoituspuhjan laajentamista siten, että yritysten suoraa rahoitusta korkeakouluille kasvatetaan ja korkeakoulujen rahoitukseen luodaan kannusteet tutkimuksen vaikuttavuudelle ja hyödyntämiselle sekä elinkeinoelämän kanssa tehtävälle yhteistyölle. Julkista rahoitusta ja toimenpiteitä suunnataan yritysten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten omiin tai yhteisiin korkeatasoiseen osaamiseen ja tutkimukseen perustuviin hankkeisiin, joilla tuetaan tutkimuksen ja osaamisen kaupallistamista. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 44.)

Korkeakouluverkosto on opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksen ja KESUn mukaan liian laaja ja hajanainen: ”Suomen korkeakoulujärjestelmän kehittämisen haasteita ovat korkeakoulujen suuri määrä, monet pienet yksikkörakenteet ja resurssien tarpeeton hajautuminen.” (Osaamisella - - 2014, 13; ks. myös Koulutus ja tutkimus - - 2012, 28.) Korkeakoulujen tulee keskittää toimintaansa ja perustaa yhdessä teollisuuden kanssa korkeakoulujen ja yritysten osaamisen yhteistyökeskittymiä.

Korkeakoulujen nykyistä toimipisteverkkoa kootaan riittävän laajoiksi, laadukkaiksi ja innovatiivisiksi osaamisympäristöiksi. (Hallitusohjelma 2011, 31.)

Talouden kasvu, elinkeinorakenteen uudistuminen ja pitkän aikavälin kilpailukyky perustuvat korkeatasoiseen osaamiseen, joka edellyttää sekä perustutkimuksen vahvistamista sekä sen rinnalla alueelliseen työelämään ja yrityksiin kytkeytyvää monipuolista, uutta luovaa soveltavaa tutkimusta. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 31.)

Ammattikorkeakouluilla on keskeinen rooli toimintaympäristön ja työelämän, erityisesti pk-yritysten kehittämisessä. Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on tärkeä tehtävä vetovoimaisten tutkimus-, työskentely- ja innovaatioympäristöjen luojina ja kansainvälisen henkisen ilmapiirin ja yhteyksien rakentajina. (Osaamisella - - 2014, 13.)

Sipilän hallitusohjelma yhtyy Kataisen hallitusohjelman, KESUn ja tulevaisuuskatsauksen ajatuksen voimavarojensa keskittämisestä innovaatioympäristöihin.

Korkeakoulujen ja yritysten keskinäistä suhdetta innovaatiotoiminnassa tiivistetään. (Hallitusohjelma 2015, 10–11.)

Selkeytetään korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten profiloitumista ja työnjakoa sekä lisätään yhteistyötä. Kootaan osaaminen kansainvälisesti kilpailukykyisiksi keskittymiksi. (Hallitusohjelma 2015, 18.)

Tuetaan korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten yhteistyönä ekosysteemialoitteita, jotka muodostavat alustan tutkimuksen ja osaamisen kaupallistamiselle, uusien yritysten perustamiselle ja kansainvälisen liiketoiminnan synnyttämiselle valituilla painopistealoilla. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 44.)

Korkeakoulut tukevat yritysmaailmaa osallistumalla teollisuuden tutkimus- ja kehitystyöhön. Vastavuoroisesti yritykset kaupallistavat tutkimustoiminnan osaamisen innovaatioina, mikä luvussa 5.4.1 on kuvattu Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien tavoitteeksi tutkimustoiminnalle. Hallitusohjelmat korostavat korkeakouluyhteistyön lisäksi muuta yritysten ja koulutuksen yhteistyötä ja työelämän parempaa huomioon ottamista, mitä analysoidaan enemmän seuraavassa luvussa.

5.4.3 Koulutuksen ja työelämän suhde

Varhaista osallistumista työelämään edistetään yhdistämällä limittäin koulutusta, työharjoittelua ja työskentelyä sekä tunnustamalla työssä hankittua osaamista. Yrittäjyyskasvatuksen ja aikuiskoulutuksen avulla kannustetaan ihmisiä aktiivisiksi työllistyjiksi ja työtaitojen ylläpitäjiksi. Sen lisäksi, että koulutettavat pyrkivät mukautumaan työelämän muutokseen, myös koulutuksen on tuotettava oikeanlaista osaamista ja joustettava. Koulutustarpeiden määrittelyssä on kuunneltava työmarkkinoita. Koulutuksen läheiset suhteet työelämään mahdollistavat mukautumisen uusiin jatkuvasti kehittyviin liikkuviin osaamisvaatimuksiin kuten tulevaisuuskatsaus ja KESU kuvaavat: ”Nopea reagointi muuttuviin osaamistarpeisiin vaatii tiiviitä ja toimivia kumppanuussuhteita koulutuksen järjestäjien ja työelämän välillä.” (Osaamisella - - 2014, 12.) Ammatti- ja korkeakoulujen tulee tarjota työvoimaa tarvelähtöisesti ajankohtaisilla, työelämän tarpeet täyttävillä, tiedoilla ja taidoilla.

Ammatillisen koulutuksen työelämälähtöisyyttä ja laatua on vahvistettava ja parannettava koulutuksen joustavuutta ja reagointiherkkyyttä. (Osaamisella - - 2014, 3.)

Korkeakoulut suunnittelevat koulutustarjontaansa kokonaisuutena siten, että tutkintoon johtava koulutus ja muu koulutus muodostavat työelämän tarpeisiin vastaavan yhtenäisen kokonaisuuden. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 38.)

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat haluavat määritellä koulutussisällöt ja -tavoitteet yhteistyössä työmarkkinoiden kanssa:

Jatketaan ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteen uudistamista tiiviissä yhteistyössä työelämän kanssa tavoitteena selkeämpi ja paremmin työelämän vaatimuksia vastaava tutkintorakenne ja tutkinnot. (Hallitusohjelma 2011, 34.)

Koulutuksen uudistaminen ottaa huomioon työelämän osaamisen tarpeet ja lähentää koulutusta ja työelämää toisiinsa. (Hallitusohjelma 2015, 10.)

Sipilän hallitusohjelmassa kyseenalaistetaan työelämän kelpoisuusvaatimukset. Ne halutaan arvioida uudelleen, jotta tarpeeton koulutus voidaan karsia pois ja keskittyään olennaiseen osaamiseen. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 39.) Lisäämällä työpaikoilla oppimista tuodaan työelämän vaatimukset lähemmäksi opiskelua: ”Työssä oppiminen ja työn ohessa suoritettava täydennyskoulutus korostuvat.” (Osaamisella - - 2014, 3, 11.) Ammatillisen koulutuksen näyttötutkintojärjestelmä tukee työssä opitun osaamisen tunnustamista: ”Näyttötutkintojärjestelmää vahvistetaan työelämässä hankitun osaamisen osoittamisen välineenä.” (Hallitusohjelma 2011, 35; ks. myös Koulutus ja

tutkimus - - 2012, 37.) Opitut tiedot ja taidot, niiden oppimistavoista riippumatta, on saatava näkyviin ja virallisesti tunnustetuiksi. Kataisen hallitusohjelma ja KESU korostavat osaamisen merkitystä.

Aiemmin ja muualla opitun tunnistaminen ja tunnustaminen otetaan osaksi kaikkea koulutusta perusasteelta aikuiskoulutukseen. Edistetään tutkintojen osaamisperusteista määrittelyä. (Hallitusohjelma 2011, 31; ks. myös Koulutus ja tutkimus - - 2012, 12.)

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi on yksi Sipilän hallituksen kärkihankkeista. Se jatkaa Kataisen hallitusohjelman ja KESUn ajatuksia työpaikalla tapahtuvan oppimisen ja jo hankitun osaamisen tunnustamisen kehittämisestä.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistuksella yhdistetään nuorten ja aikuisten ammatillinen koulutus ja lisätään työpaikoilla tapahtuvaa oppimista pyrkien erityisesti nuorten osalta nopeuttamaan siirtymistä työelämään. (Hallitusohjelma 2015, 18.)

Parannetaan etenkin työelämässä hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista sekä opiskelun ohella tehtävän työn opinnollistamista ja hyväksilukua. Seurataan aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisen kehittymistä. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 38.)

Lisäämällä opiskeluun työelämäyhteyksiä paremman työelämän ymmärryksen myötä opiskelijoiden toivotaan innostuvan yrittäjyydestä, jolloin heillä on kyky työllistää itse itsensä ja luoda työpaikkoja. Kataisen ja Sipilän ohjelmissa tuetaan yrittäjyyskoulutusta:

Kiinnostusta ja valmiuksia yrittäjyyteen pyritään lisäämään koulutuksellisin toimin eri koulutusasteilla. (Hallitusohjelma 2011, 39.)

Yrittäjiksi aikoville hankitaan nuorten yrittäjyyspajoja. Nuorten yrittäjyyspajan toimintamalli otetaan käyttöön koko maassa. Nuorten yrittäjyyspajan tavoitteena on tukea nuorten yrittäjäksi ryhtymistä. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 49.)

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa halutaan edistää työllistämistä yrittäjyyden kautta tukemalla yritysten toimintaa ja kasvuedellytyksiä sekä työtekoon kannustavaa sosiaali- ja veropolitiikkaa.

Hallituksen tavoitteena on varmistaa kaikille työhön kykeneville mahdollisuudet ja kannusteet työhön osallistumiseen, pidentää työuria sekä tarjota olemassa olevalle ja uudelle elinkeinotoiminnalle hyvät toimintaedellytykset. Työmarkkinoilla vallitseva luottamuksen ilmapiiri sitouttaa eri osapuolet yhteisiin päämääriin. (Hallitusohjelma 2011, 9.)

Uusien yritysten syntyminen ja toimivien yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen ovat hallituksen yrityspolitiikan keskeisiä tavoitteita. - - Yhteisöverokantaa alennetaan. (Hallitusohjelma 2011, 39.)

Yrittämisen edellytyksiä ja työn tekemisen kannustimia parannetaan ja uusiin kestävän kasvun mahdollisuuksiin panostetaan. (Hallitusohjelma 2015, 10.)

Sipilän hallitusohjelma nostaa Kataisen ohjelmaa korostetummin työnantaja- ja yritysedustajat osallisiksi kansantalouden kehityskeskusteluun: ”Elinkeinoelämän kilpailukykyä ja yritystoiminnan edellytyksiä kaikessa päätöksenteossa vahvistetaan.” (Hallitusohjelma 2015, 14.)

5.4.4 Aikuiskoulutus

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa on panostettu nuorten koulutukseen työurien pidentämisen alusta ja työllisyyden parantamisen edistämiseksi. Lisäksi aikuisten työurien tulisi jatkua mahdollisimman pitkään ja aikuisten työllisyys tulisi saada mahdollisimman korkeaksi. Aikuisten on mukautettava työelämän muutoksiin soveltaen elinikäistä oppimista. Kataisen kauden KESU ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus korostavat elinikäisen oppimisen ajatusta koulutuksen perustana. Koulutuksen tulee kehittää oppimisvalmiuksia jatkuvaa oppimista varten, jotta ihmiset kykenevät oppimaan ja päivittämään tietojaan, taitojaan ja osaamistaan läpi elämänsä työuransa myöhemmissäkin vaiheissa siihen kohdistuvien vaatimusten ja olosuhteiden muuttuessa:

Koulutuspolitiikka rakentuu elinikäisen oppimisen periaatteelle. Oppimisvalmiudet kehittyvät jo hyvin varhaisessa vaiheessa esi- ja perusopetuksessa, joihin panostamalla ehkäistään myöhempää syrjäytymiskehitystä. Alati muuttuvassa yhteiskunnassa oppimisvalmiuksien hyvä kehittyminen on ensiarvoisen tärkeää. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.)

Tutkintoon tähtäävän koulutuksen rooli tulee kohdentumaan yhä enemmän oppimisvalmiuksien luomiseen. (Osaamisella - - 2014, 11.)

Koulutuksella tulee tukea sujuvampia siirtymiä koulutusasteelta toiselle sekä koulutuksen ja työelämän välillä vielä suoritettujen tutkinto-opintojen jälkeen tunnustaen yksilön osaaminen tasapuolisesti oppimistavasta riippumatta:

Elinikäisen oppimisen politiikkaan kuuluu, että siirtymät asteelta toiselle ja koulutuksesta työelämään ovat mahdollisimman joustavia. Oppiminen ei pääty nuorena hankittuun tutkintoon, vaan jatkuu koko aikuisiän. Kaikessa koulutuksessa kiinnitetään huomiota opitun tunnistamiseen ja tunnustamiseen siten, että aikaisemmassa koulutuksessa ja muualla opittu voidaan mahdollisimman täysimääräisesti hyväksyä osaksi opintoja. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.)

Aikuiskoulutuksella tulisi vastata muuttuvien työmarkkinoiden tarpeisiin sekä osaamisen että työvoiman saatavuuden osalta. Työvoiman väärä tai puuttuva osaaminen, osaamisen huono hyödyntäminen ja työvoimapula nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla ovat Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien esittämiä aikuiskoulutuksen ongelmia (Hallitusohjelma 2011, 9–10; Hallitusohjelma 2015, 8). Kataisen hallitusohjelma näkee aikuiskoulutuksen rooliksi koulutuksen ja työelämän yhteistyön tukemisen ja lähentämisen ja yksilön työelämän aikaisten koulutus- ja työjaksojen yhdistämisen:

Toimiva aikuiskoulutusjärjestelmä mahdollistaa työn ja oppimisen vuorottelun. Siksi on tarpeen edistää henkilöstö- ja koulutussuunnitelmien käyttöä osana työntekijöiden suunnitelmallista osaamisen kehittämistä. (Hallitusohjelma 2011, 66.)

Kataisen hallituskauden KESU korostaa, että aikuisten koulutuksen tulisi perustua yksilöllisten tarpeiden ja aiemman koulutus- ja työuran mukaisiin tehtäviin suunnitelmiin eikä valmiisiin koulutusputkiin:

Tällä hetkellä aikuiskoulutus on tarjontapainotteista, eikä aikuisten valittavana oleva koulutusorganisaatioiden tarjonta välttämättä ei aina vastaa yksilöiden tarpeisiin. Aikuiskoulutustarpeeseen vaikuttaa yksilön koko aiempi koulutus-, työ- ja elämänura, minkä takia yksilöiden tarpeet eroavat huomattavasti toisistaan. Haasteena on kehittää järjestelmää kysyntäpainotteiseksi, jossa kansalaisten koulutuskysyntä voisi aiempaa kohdennetummin vaikuttaa koulutuksen sisältöihin ja tavoitteisiin. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 36.)

Korkeakoulutettujen aikuisten koulutus on ammatillisen koulutuksen tavoin työhön kiinteästi liittyvää ja työssä oppimista tukevaa:

Korkeakoulututkinnon jälkeistä koulutusta kehitetään muodostamalla laajoja osaamiskokonaisuuksia mm. nykyisten erikoistumiskoulutusten ja -opintojen pohjalta. Nämä kokonaisuudet voivat sisältää myös osia tutkintoon johtavasta koulutuksesta ja ne voidaan suorittaa oppisopimustyyppisenä aikuiskoulutuksena. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 37.)

KESU tuo keskusteluun lisäksi sosiaalisen näkökulman kilpailukyvyn ja ammatillisen kehittämisen rinnalle mainiten aikuisten koulutuksen olevan tärkeää myös yhteiskunnallisen aktiivisuuden kannalta:

Työelämässä yhä lisääntyvät siirtymät ja suomalaisten nostaminen maailman osaavimmaksi kansaksi edellyttävät, että aikuisten koulutusmahdollisuudet turvataan. Aikuiskoulutuksella ja aikuisten oppimisella on tärkeä rooli myös yhteiskunnallisen osallistumisen ja yksilön hyvinvoinnin edistäjänä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 35.)

KESUn haluaa edelleen parantaa suomalaisten osallistumista aikuiskoulutukseen ja taata koulutuksen tasa-arvoisen saatavuuden:

Tavoitteeksi asetetaan, että vuonna 2016 25–64-vuotiaista 27 prosenttia on osallistunut aikuiskoulutukseen tiedusteluhetkeä edeltäneen neljän viikon aikana ja 18–64 vuotiaista vähintään 60 prosenttia edeltäneen 12 kuukauden aikana ja 80 prosenttia kahden vuoden aikana. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 35.)

Käytännössä tarjottavaa aikuiskoulutusta joudutaan vähentämään valtiontalouden säästösyistä, kuten KESUssa todetaan: ”Aikuiskoulutuksen tarjontaa vähennetään vuodesta 2013 lukien.” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 36.)

Sipilän ohjelmassa näkökulma aikuisten koulutukseen on ammatillisen koulutuksen kehittäminen ja selkeyttäminen: ”Poistetaan nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen raja-aidat ja kootaan koulutustarjonta, rahoitus ja ohjaus yhtenäiseksi kokonaisuudeksi opetus- ja kulttuuriministeriön alle.” (Hallitusohjelma 2015, 18.) Sipilän hallitusohjelman ammatillisen koulutuksen uudistuksen perustan muodostavat osaamisperusteisuus ja asiakaslähtöisyys. Uudistuksessa yhdistetään ammatillinen koulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus ja koulutustarjonta.

Uudistetaan ammatillisen koulutuksen kokonaisuutta koskeva toimintalainsäädäntö ja puretaan päällekkäisyyksiä yhdistämällä nykyiset lait ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta uudeksi laiksi, jossa keskeisenä lähtökohtana on osaamisperusteisuus ja asiakaslähtöisyys. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 35.)

Sipilän ohjelmassa aikuisten ja nuorten koulutuksen ammatillisen koulutuksen lähtökohtana on edellisessä luvussa (ks. luku 5.4.3) kuvattu yhteinen tavoite työelämälähtöisyydestä. Poiketen Kataisen hallitusohjelman mukaan ja KESUsta elinikäistä oppimista ei Sipilän ohjelmassa mainita.

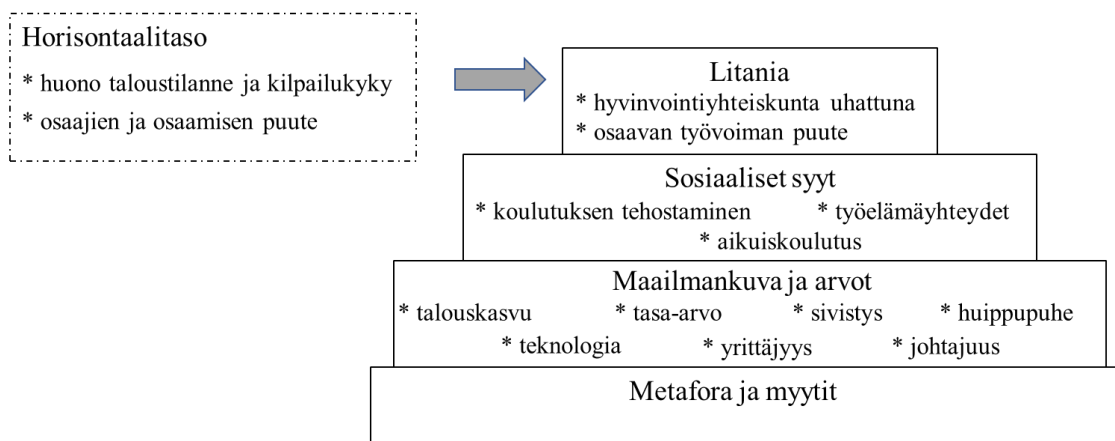
5.5 CLA – vertikaalitason maailmankuva ja arvot

CLA-analyysin maailmankuvien ja arvojen tasolla perehdytään aineiston edellisillä tasoilla esitettyjen haasteiden taustalla oleviin arvoihin. Kun CLA:n ylemmillä tasoilla aineistoa luetaan kirjoittajan silmin, nyt asenne on ulkopuolisen tulkitsijan, joka pyrkii ymmärtämään aineiston käsitteissään ja käsitevalinnoissaan välittämää maailmankuvaa. Pyrin löytämään yhtäläisyyksiä ja eroja Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien arvopohjan välillä.

Kataisen hallitusohjelma on kokoomusvetoisen monipuoluehallituksen ohjelma, joka kuvastaa paitsi Kansallisen Kokoomuksen myös muiden hallituspuolueiden arvoja. Sekä opetus- että valtion-

varainministerin salkut olivat SDP:llä. Sipilän hallitus on Suomen Keskustan johtama kolmi-puoluehallitus. Siinä opetus- ja valtionvarainministeri ovat Kansallisesta Kokoomuksesta. He molemmat ovat ministereitä jo edellisen hallituksen ajalta, tosin eri tehtäväalueilta. Perussuomalai-silla, myöhemmin Sininen eduskuntaryhmä, on muiden muassa ulkoasian-, työ- ja sosiaali- ja terveysministerien tehtävät. Sipilän hallituksen pohja on kapeampi verrattuna Kataisen hallitukseen eikä siinä ole vasemmistopuolueiden edustajia. Pääministereiden taustat ovat erilaiset: Katainen on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri ja tehnyt uraa pääasiassa politiikassa, kun taas Sipilä on menestyneenä yritysjohtajana toiminut diplomi-insinööri (Euroopan komissio, komissaarit, vara-puheenjohtaja (2014–2019) Jyrki Katainen 2016; Sipilä 2016).

Hallitusohjelmien päätavoitteen suhteen Kataisen ja Sipilän ohjelmia yhdistää talouskasvun ihanne. Talouskasvu ja työllisyys takaavat valtion palveluiden rahoituksen. Aikuisten koulutuksen kannalta keskeisten teemojen taustalla näkyvät tasa-arvon, sivistyksen, teknologian, yrittäjyyden ja johtajuuden arvostaminen. Ohjelmien painotukset poikkeavat toisistaan: molempien ohjelmien pitä-essä työllisyyttä ja kansalaisten osaamista Suomen menestykselle tärkeinä Sipilän ohjelma korostaa yrittäjyyttä, vahvaa toimimisen mallia, yksilön vastuuta ja teknologian mahdollisuuksia Kataisen ohjelmaa selvemmin. Kataisen hallitusohjelmassa puolestaan oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo ovat esillä ohjelman ensimmäisenä painopistealueena. Ohjelmia yhdistää huippupuhe, ylisanat ja kaunis-puheiset tavoitteet. CLA-analyysissä havaitut arvot ja maailmankuva hallitusohjelmien taustalta on lisätty oheiseen kuvioon (KUVIO 8) Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien pohjaksi.



KUVIO 8. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien ongelmien ja ratkaisuehdotusten alta paljastuvat arvot

5.5.1 Talouskasvu

Sekä Kataisen että Sipilän hallitusohjelmissa hyvinvointi on ehdoton ja itsestään selvä päämäärä. Talouskasvu ja hyvä työllisyys mahdollistavat hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen ja ovat kyseenalaistamattomia, tuettavia ja tärkeitä tavoitteita.

Hallitus parantaa hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteita päättäväisesti. (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Suomi tulee saada vahvalle ja kestävällä kasvu-uralle. (Hallitusohjelma 2011, 38.)

Strategisia tavoitteita ovat terveys ja hyvinvointi, työllisyys, kilpailukyky ja kasvu, koulutus ja osaaminen, biotalous ja puhtaat teknologiat sekä toimintatapojen muuttaminen esimerkiksi edistämällä digitaalisuutta ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. (Hallitusohjelma 2015, 12.)

Talouden huono kehitys antaa hallitukselle oikeuden tehdä ikäviäkin ratkaisuja ja leikkauksia, sillä suunnanmuutos tuhlauksesta menojen leikkaukseen on välttämätön hyvinvoinnin nimissä. Hyvinvointiyhteiskunnan ymmärretään edellyttävän maksajia: hallitusohjelmien talouskasvun ja työllisyyden tavoitteita korostavat kohdat ovat yhteisiä hyvinvoinnin edellytyksinä perusteltuja arvoja puoluekannasta riippumatta. Ne ovat esillä esimerkiksi Kansallisen Kokoomuksen periaateohjelmassa (Kokoomus – Säännöt ja periaateohjelma 2006), sosialidemokratian periaatteissa (1999), Vihreällä liitolla (Kohti kestävästä yhteiskuntaa – vihreiden poliittinen tavoiteohjelma 2014, 6) sekä Suomen Keskustan että Perussuomalaisten arvoissa (Keskusta – Arvot, missio, visio 2013; Perussuomalaiset – Arvomaailmamme 2017). Puolueetkaan eivät puhu maltillisesta kasvusta tai nollakasvusta vaan talouskasvua pidetään tavoiteltavana tilana. Talouskasvu on tärkeä osa kestävästä yhteiskunnan kehittämistä. Myös Vasemmistoliitto on hyväksynyt kasvun tavoitteet ilman vaihtoehtoa sitoutuessaan Kataisen hallitusohjelmaan.

Hyvä työllisyys tukee talouskasvua. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa yhteiskuntaa rakennetaan työllä. Kataisen ohjelma toteaa työn turvaavan yksilön aseman yhteiskunnassa: ”Työ on parasta sosiaaliturvaa.” (Hallitusohjelma 2011, 55.) KESU korostaa työn tärkeää roolia julkisen sektorin rahoittajana: ”Julkisen talouden kestävyys kannalta on välttämätöntä, että mahdollisimman moni työikäinen on työssä ja valtion velkaantuminen käännetään laskuun.” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.) Sipilän ohjelmassa työllä saadaan talous nousuun: ”Suomen talous ja työllisyys kyetään kääntämään kasvuun vain yrittäjyyden ja työn tekemisen kautta.” (Hallitusohjelma 2015, 10.) Työllisyys ja kilpailukyky ovat erityisinä painopistealueina Kataisen ja Sipilän hallitus-

ohjelmissa: Kataisella päätavoite on ”kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen” ja Sipilällä ”työllisyys ja kilpailukyky” (Hallitusohjelma 2011, 7; Hallitusohjelma 2015, 14).

Kataisen ja myöhemmin Stubbin hallitusohjelman panostukset eivät ole riittäneet talouden nostamiseen vaan Sipilän hallitusohjelman lähtökohta on ollut jatkunut lama. Kuitenkaan Kataisen tai Sipilän ohjelma ei ole lähtenyt kyseenalaistamaan nykyisiä rakenteita ja muuttamaan niitä radikaalisti. Hyvinvoinnin rahoituksen kannalta huoltosuhteen parantaminen työllisten määrää lisäämällä on avainasemassa (ks. luvut 5.1 ja 5.3.2). Valittu keskeinen tavoite työurien pidentämisestä (ks. luku 5.4.1) ei kuitenkaan takaa työllisyyttä etenkin ikääntyvien työntekijöiden osalta ja näin huoltosuhteen radikaalia parannusta. Tavoiteltaessa talouskasvua ja kilpailukyvyn parannusta annetaan samalla viesti, että yksilön arvo yhteiskunnalle on ensisijaisesti taloudellinen. Työvoima on tärkeää, ja nuorten arvo ei ole nuorissa itsessään vaan siinä, että heistäkin tulee tuottavia yksilöitä. Työttömät ja työelämän ulkopuolella olevat ovat kustannuksia. Etenkin työiässä olevat yksilöt, jotka eivät tuota taloudellista tulosta, käsitetään syrjäytyneiksi ja ulkopuolisiksi.

Eeva Aarnio (1995, 99) kuvaa, kuinka puolueohjelmissa laajat yhteiskuntaan vaikuttavat tekijät kuten talous esitetään rajoittavina tekijöinä, joihin ei voida vaikuttaa. Puolueet perustelevat ratkaisujen välttämättömyyksiä ulkoisten rajaavien tekijöiden pohjalta esimerkiksi argumentoimalla pakollisia yhden vaihtoehdon ratkaisuja (Aarnio 1995). Hallitusohjelmien litaniatasolla (ks. luku 5.3) puhe taloudesta ja kilpailukyvyistä on pitkälti Aarnion kuvaamaa välttämättömyysretoriikkaa kuten myös edellä olevat lainaukset osoittavat kuvaten työllistymisen välttämättömäksi ja kasvun onnistuvan vain työn kautta. Anu Kantolan (2002, 294) väitöskirjan havaintojen mukaan talouskriisissä siirrytään taloudellisen tehokkuuden nimissä talouspoliittiseen puheeseen, jossa uusien poliittisten käsityksien ja vaatimuksien perustana on talouden tehostaminen. 1990-luvun talouskriisistä alkanut talouspuheen ylivalta ja taloudellisen tehokkuuden hyväksyminen ehdottomaksi tavoitteeksi jatkuu Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa.

5.5.2 Tasa-arvo

Kataisen hallitusohjelma (2011, 3) alkaa otsikolla ”avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi”. Otsikkoa lukuun ottamatta ohjelma ei korosta erityisesti avoimuutta tai rohkeutta, eikä esitä suunnitelmia niiden edistämiseen. Sen sijaan köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen on talouden tasapainottamisen ja työllisyyden parantamisen rinnalle nostettu päämäärä: ”Sukupolvelta toiselle periytyvä köyhyys ja syrjäytyminen on katkaistava. Jokainen ansaitsee reilun

alun ja aidot tasaveroiset mahdollisuudet elämälleen.” (Hallitusohjelma 2011, 7.) Tasa-arvon ihanne tuodaan esille jo hallitusohjelman ensimmäisillä sivuilla:

Suomessa kaikki ovat samanarvoisia sukupuolesta, iästä, alkuperästä, kielestä, uskonnosta, vakaumuksesta, mielipiteistä, terveydestä, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautumisesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä riippumatta. (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Tasa-arvoiset lähtökohdat ja oikeudenmukaisuus ovat yhteiskuntarauhankin kannalta tärkeitä: ”Koko valtioneuvoston toiminnassa keskeisintä turvallisuustyötä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja syrjäytymisen ehkäisy.” (Hallitusohjelma 2011, 27.) Kokoomusvetoinen hallitusohjelma kohtaa sosialidemokraattisen perinnön nojatessaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion ihanteeseen joka perustuu sosiaaliturvalle, lähtökohdista riippumattomille yhtäläisille mahdollisuuksille ja yhteiskunnalliselle osallistumiselle. Tasa-arvon toteuttaminen ja syrjäytymisen estäminen ovat vahvasti esillä hallituksen koulutukselle, nuorisotyölle, työllistymiselle ja julkisille palveluille asettamissa tavoitteissa:

Hallituksen vero- ja menolinjaus kannustaa työntekoon ja lisää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta. (Hallitusohjelma 2011, 9.)

Kaikessa koulutuksessa, tieteessä, kulttuurissa, liikunnassa ja nuorisotyössä on toteutettava yhdenvertaisuusperiaatetta. Palveluiden on oltava tasa-arvoisesti ja tasalaatuisesti kaikkien saatavilla. (Hallitusohjelma 2011, 31.)

Sukupolvien välinen tasa-arvo on hallituksen keskeinen päämäärä. (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Hallitus painottaa julkisten palveluiden merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana. - Käynnistetään poikkihallinnollinen syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävä toimenpide-ohjelma. (Hallitusohjelma 2011, 55.)

Kataisen ja Stubbin ohjelmien jälkeen Sipilän puoluetalustaan oikeistopainotteisemmassa ja kapeamman puoluekannan hallitusohjelmassa (ks. luku 5.1) tasa-arvo ei ole yhtä näkyvästi esillä kuin Kataisella. Se on kuvattu Suomen vahvuutena ja jo saavutettuna hyvänä asiantilana: ”Suomi on osaava, sisukas, tasa-arvoinen ja ratkaisukeskeinen hyvinvointiyhteiskunta.” (Hallitusohjelma 2015, 9.) Ohjelma mainitsee syrjäytymisen estämisen hyvinvoinnin ja terveyden osa-alueella ja nuorisotakuun yhteydessä (Hallitusohjelma 2015, 19–20; Toimintasuunnitelma - - 2016, 47, 51), mutta se ei ole ohjelmassa esille nouseva teema.

Tasa-arvoiset mahdollisuudet koulutukseen on Kataisen ja Sipilän ohjelmien koulutuspolitiikan kyseenalaistamaton periaate:

Suomen koulutus- ja kulttuuripolitiikan tarkoituksena on taata kaikille, syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta, yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet sivistykseen, laadukkaaseen maksuttomaan koulutukseen sekä täysivaltaisen kansalaisuuden edellytykset. (Hallitusohjelma 2011, 31.)

Kymmenen vuoden tavoite: - - Suomalaisen osaamis- ja koulutustaso on noussut, mikä tukee suomalaisen yhteiskunnan uudistumista ja mahdollisuuksien tasa-arvoa. (Hallitusohjelma 2015, 17.)

Molemmat hallitusohjelmat panostavat nuorten koulutukseen. Nuorille pyritään tarjoamaan tasapuolisesti hyvät koulutukselliset lähtökohdat vähenevillä käytettävissä olevilla varoilla säästöpainneessa. KESU ja tulevaisuuskatsaus pitävät tasa-arvoisia koulutusmahdollisuuksia hyvinvointiyhteiskunnan perustana ja edellytyksenä hyvinvoinnille.

Varhaiskasvatuksella, esiopetuksella ja peruskoulutuksella luodaan pohja yksilöiden myöhemmälle menestykselle. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Koulutuksellinen tasa-arvo muodostaa perustan suomalaiselle hyvinvoinnille. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.)

KESU lupaa, että perusta pidetään vahvana ja hallitus tarttuu toimenpiteillä koulutukselliseen epätasa-arvoon sukupuolten ja -polvien ja kotitaustojen välillä.

Hallitus käynnistää laajapohjaiset toimet, joilla sukupuolten välisiä eroja osaamistuloksissa, koulutukseen osallistumisessa ja koulutuksen suorittamisessa kavennetaan ja sosioekonomisen taustan vaikutusta koulutukseen osallistumisessa vähennetään. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 7.)

Aikuisten koulutuksen suhteen lähtöasetelma saattaa olla valmiiksi epätasa-arvoinen toisten työnantajien kouluttaessa työntekijöitään ahkerasti, toiset työnantajat eivät kouluta lainkaan tai kouluttavat vain valikoitua työntekijäryhmää ja osa työikäisistä on työelämän ulkopuolella. Tällöin koulutus täytyy osata hakea itse työpaikan ulkopuolella aikuisille tarjolla olevasta koulutuksesta tai vapaasta omaehtoisen sivistystyön koulutustarjonnasta. Aikuisten elämäntilanteet ja siten koulutuksen lähtökohdat ovat keskenään erilaisia. Kataisen ohjelmassa ja KESUssa tavoitteena on tarjota aikuiskoulutusta kaikille aikuisryhmille:

Aikuiskoulutus on tasa-arvoisesti tarjolla koko aikuisväestölle. - - Hallitus edistää vapaata sivistystyötä vastaamaan muutoin koulutustarjonnan ulkopuolelle jäävien ryhmien sivistyksellisiin tarpeisiin ja edistämään maahanmuuttajien kotoutumista. (Hallitusohjelma 2011, 35.)

Kaikki tasot kattavalla aikuiskoulutusjärjestelmällä luodaan edellytyksiä vastata muuttuvan työelämän osaamisvaatimuksiin ja tarjotaan laadukkaita

sivistyspalveluita esimerkiksi vapaan sivistystyön piirissä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.)

Tavoitteena on, että mikään osa aikuisväestöstä ei jää pysyvästi aikuiskoulutuksen ulkopuolelle. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 35–36.)

Kataisen hallituksen tavoitteet aikuiskoulutuksen tasa-arvon suhteen jäävät ilman toimenpidesuunnitelmia eikä sitä ole käsitelty hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa. Silti on huomattava, että hallitusohjelmassa ja KESUssa aikuisten koulutus ja siinä havaitut puutteet ovat kuitenkin vielä näyttävästi esillä (ks. myös luku 5.4.4). Sipilän ohjelmassa aikuisten koulutuksellista tasa-arvoa ei käsitellä kuin ammatillisen aikuiskoulutuksen saatavuuden ja osatyökykyisten työllistämisen osalta (Hallitusohjelma 2015, 18, 22). Ammatillisen koulutuksen uudistuksessa Sipilän tavoite on yhdistää kaikki ammatillinen koulutus yhdeksi hallittavaksi kokonaisuudeksi: ”Poistetaan nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen raja-aidat ja kootaan koulutustarjonta, rahoitus ja ohjaus yhtenäiseksi kokonaisuudeksi opetus- ja kulttuuriministeriön alle.” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 35.) Yhdistettäessä nuorten ja aikuisten koulutus voi olla vaikeaa ottaa huomioon molempien ryhmien erityisvaatimukset koulutuksen suhteen samanaikaisesti.

Molemmissa hallitusohjelmissa puhutaan oppimisesta opinpolkuna (Hallitusohjelma 2011, 33) tai opintopolkuna (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 22, 23; Hallitusohjelma 2015, 18; Toimintasuunnitelma - - 2016, 35, 36, 38, 47), mikä korostaa yksilöllisten ratkaisujen roolia koulutuksen hankkimisessa koulutusjärjestelmän tarjottua tasa-arvoiset lähtökohdat (ks. myös Kröger 2016, 90). Se, mitä koulutusjärjestelmän antamien lähtökohtien jälkeen tekee, on itsestä kiinni. Hallitusohjelmat pitävät yksilöllistä koulutusta myös yksilön oikeutena.

Vahvistetaan jokaisen yksilön mahdollisuutta oppimiseen sekä luovuuden, osaamisen ja erilaisten lahjakkuuksien kehittämiseen. (Hallitusohjelma 2011, 32.)

Tavoitteena on vahvistaa koulutuksen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä varmistaa yksilöiden tarpeisiin vastaavien koulutuspalveluiden saatavuus maan eri osissa ja molemmissa kieliryhmissä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 23.)

Lisäksi lisätään työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja yksilöllisiä opintopolkuja sekä puretaan sääntelyä ja päällekkäisyyksiä. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 35.)

KESU tuo myös toisenlaisen näkemyksen yksilöllisiin ratkaisuihin: niillä pystytään paremmin tukemaan tasa-arvoisten mahdollisuuksien toteuttamista.

Aikuiskoulutuksen tulisi tavoittaa myös ne, jotka jäävät nykyisin aikuiskoulutuksen ulkopuolelle. Tukemalla yksilöiden kysyntää voidaan kannustaa aliedustettuja ryhmiä hankkimaan niille parhaiten sopivaa koulutusta ja oppilaitoksia kouluttamaan vailla tutkintoa olevia aikuisia. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 36.)

Kataisen hallitusohjelmassa tasa-arvoiset mahdollisuudet, eriarvoisuuden ehkäiseminen ja yksilölliset valinnat ovat esillä limittäin. Mira Kalahti ja Janne Varjo (2012, 41, 50) kuvaavat Kataisen ohjelmassa rinnakkain esiintyvät tavoitteet yksilöllisistä koulutuksellisista oikeuksista ja eriytymisen ehkäisemisestä ristiriitaisiksi. He pitävät Kataisen hallitusohjelman käsitystä tasa-arvosta kiistanalaisena ja heijastelevan monipuoluehallituksen eri osapuolien omia erilaisia tulkintoja tasa-arvosta (Kalahti & Varjo 2012, 40). Poiketen Sipilän hallituksesta Kataisen hallitusohjelmaa olivat kirjoittamassa myös Vasemmistoliitto ja Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, jotka perinteisesti ovat ajaneet tasa-arvoa ja heikompien aseman turvaamista. Lisäksi Himasen tietoyhteiskunnan haasteita käsittelevä raportti on ollut Kataisen ohjelman yhtenä innoittajana (ks. luku 5.2). Siinä välittämiseen perustuva tasa-arvo ja yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoaminen ovat tietoyhteiskunnan poliitikoilta odotettuja arvoja (Himanen 2004, 6).

Sipilän hallitusohjelmassa yksilön vastuu on Kataisen ohjelmaa korostetummin esillä ja eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ongelmat jäävät sivuun. Omasta osaamista huolehtiminen on omalla vastuulla: ”Jokainen ihminen kokee voivansa vaikuttaa, tehdä valintoja ja ottaa vastuuta.” (Hallitusohjelma 2015, 20.) Analyysi tukee Krögerin (2016, 90) pro gradu -työssään tekemää huomiota siitä, kuinka Sipilän hallituksen ohjelmassa korostuu yksilöllisyys tasa-arvon rakentua muista ohjelmista selvemmin mahdollisuuksien tasa-arvolle ja yksilöiden oppimistuloksille. Tasa-arvo näyttäytyy onnistujien tasa-arvona: työssäkäyvät osaavat onnistujat ja aktiiviset opiskelijat ovat keskenään koulutuksen tarjonnan suhteen tasa-arvoisia. Kaikilla ei ole tarjolla samoja mahdollisuuksia eikä mahdollisuuksien tasa-arvo näin ollen ulotu aikuiskoulutuksiin. Vapaa sivistystyö, vaikka se on tärkeää tukiessaan yleisiä yhteiskunnallisia taitoja ja kykyä selviytyä yhteiskunnassa, ei korvaa aikuiskoulutusta eikä poista tasa-arvoisen aikuiskoulutuksen saatavuuden tarvetta.

5.5.3 Sivistys

Kataisen hallitusohjelmassa sivistys tuodaan tärkeänä esille: ”Sivistys on oma päämääränsä.” (Hallitusohjelma 2011, 3.) Koulutuksen sivistystavoite on nostettu työelämän tarpeiden rinnalle: ”Koulutustarjonta mitoitetaan kansakunnan sivistystarpeiden ja työmarkkinoiden pitkän aikavälin tarpeen perusteella.” (Hallitusohjelma 2011, 31.) Tämä on linjassa opetus- ja kulttuuriministeriön strategiassaan esittämästä sivistyksen roolista osaamisen ja luovuuden takaajana (Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020 2010, 3). Kataisen ohjelma yksilöi nimenomaan osaamisen Suomelle tärkeäksi: ”Osaavat ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen keskeisin taloudellinen menestystekijä.” (Hallitusohjelma 2011, 38.) Ulkomaisia yrityksiä saadaan Kataisen toimenpideohjelman mukaan houkuteltua Suomeen osaamisella: ”Avainasemassa ovat osaamisen vahvistaminen sekä

houkuttelevan ja toimivan ympäristön luominen yrityksille.” (Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut 2011, 16.) KESU toistaa Kataisen ohjelman tasa-arvon tavoitteen kaikkien oikeudesta sivistykseen keskittyen sivistyksestä puhuessaan perus- ja lukio-opetuksen tuomaan yleissivistykseen ja aikuisten vapaaseen sivistystyöhön (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 8, 10, 18, 25, 38.) Yleissivistyksen arvo perustuu sen tarpeelle työelämässä: ”Tulevilla työmarkkinoilla tarvitaan yleissivistyksen ohella ammatillisia valmiuksia” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 9). Samoin näkökulma osaamiseen on sen tuoma kansantaloudellinen hyöty:

Suomi on jo pitkään perustanut kansainvälisen kilpailukykynsä korkeaan osaamiseen – sekä korkeakoulutukseen että vahvaan ammatilliseen osaamiseen – ja sitä kautta tuotettavaan innovaatiokykyyn ja innovaatioiden nopeisiin tuotantosovelluksiin. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 9.)

Kataisen hallitusohjelma haluaa edistää tarvittavien tietojen ja taitojen saamista työmarkkinoille: ”Jatkuvalle osaamisen parantamiselle ja joustavalle työstä työhön siirtymiselle luodaan toimivat olosuhteet.” (Hallitusohjelma 2011, 8.) Ohjelma ei puhu työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämisen yhteydessä elinikäisestä oppimisesta. Ainoa maininta elinikäisestä oppimisesta rajoittuu elinikäisen oppimisen neuvonta- ja ohjauspalveluiden tarjoamiseen (Hallitusohjelma 2011, 31). Myös KESU pitää osaamisen ylläpitoa ja päivittämistä tärkeänä. Aikuisten tulee jatkaa opiskelua ja osaamisensa kehittämistä nuorena hankitun koulutuksen jälkeenkin elinikäisen oppimisen hengessä: ”Elinikäinen oppiminen tarkoittaa oppimista kaiken ikäisenä ja kaikilla elämäalueilla.” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 12.) KESUssa mainitaan myös vapaa sivistystyön tarjoama elinikäinen oppiminen, esimerkiksi yhteiskuntatiedot ja -taidot, moniarvoisuus, kansainvälisyys sekä kestävä kehitys (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5, 38) Kataisen hallitusohjelman tasa-arvoa ja syrjäytymisen estämistä koskevien teemojen mukaisesti.

Kataisen hallituskauden opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus ei puhu sivistyksestä vaan jatkaa hallitusohjelman teemoilla kestävästä kasvusta ja hyvinvoinnista otsikolla *Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia*. Nimensä mukaisesti se korostaa osaamista: jatkuvaa elinikäisen osaamisen kehittämistä, oikean osaamisen tuottamista koulutuksella, nopeaa reagointia muuttuviin osaamistarpeisiin, koulutuksen työelämäyhteyksiä ja ennakkointia osaamisen uudistamisen suhteen:

Suomalainen yhteiskunta- ja elinkeinoelämä tarvitsevat kehittymisen tueksi vahvan perusosaamisen ja laajat mahdollisuudet osaamisen kehittämiseen koko työuran ajan. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Työntekijöiden osaamisen uudistamisesta on huolehdittava ennakoivasti. (Osaamisella - - 2014, 12.)

Tulevaisuuskatsaus mainitsee KESUn tavoin oppimisen keskeisenä tavoitteena: ”Tavoitteena on, että jokainen oppii oppimaan ja innostuu oppimisesta” (Osaamisella - - 2014, 11). Kataisen hallitusohjelman koulutuspuheen työelämän tarpeita ja työssä kertyvän kokemuksen arvoa korostava osaamisen henki kantaa opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksen myötä hallituskauden yli Sipilän hallitukselle: ”Koulutusjärjestelmää on kehitettävä nykyistä tiiviimmin työelämään integroituvana kokonaisuutena, jonka tavoitteena on tukea elinikäistä osaamisen kehittymistä.” (Osaamisella - - 2014, 11.) Ehkä hieman yllättävästi Kataisen koulutuspolitiikan päämäärä maailman osaavimmasta kansasta on unohdettu tässä opetus- ja kulttuuriministeriön katsauksessa, joka on ilmestynyt hallitusohjelman voimassaoloaikana.

Sipilän hallitusohjelmassa ei mainita sivistystä terminä lainkaan. Kärkihankkeissa koulutusalan strateginen painopistealue on nimeltään ”osaaminen ja koulutus” (Hallitusohjelma 2015, 12). Kilpailukyky perustuu osaamiseen ja siksi osaamisperustasta on pidettävä huolta: ”Suomesta on tehtävä osaamisen, yrittäjyyden, tasa-arvon ja välittämisen yhteiskunta.” (Hallitusohjelma 2015, 8.) Sipilän hallitusohjelma arvostaa soveltamisen taitoa: tieteellä ja sivistyksellä on arvoa silloin, kun se on käytettävissä talouden edistämiseen. Sipilän ohjelman painotus osaamiseen ja oppimiseen noudattaa ministeriöiden virkamiesten keväällä 2015 hallitusohjelmaneuvotteluja varten kirjoittamaa ohjeistusta, jossa puhutaan osaamisen päivittämisestä kansalaisvelvollisuutena (Suomen tilannekuva hallitusohjelmaneuvotteluiden tueksi keväällä 2015, 12, 18).

Hallitusohjelmien visiot koulutuksen suhteen ovat lennokkaita tavoitteina maailman osaavin kansa ja osaamisen ja oppimisen kärkimaa (Hallitusohjelma 2011, 31; Hallitusohjelma 2015, 17). Kataisen hallitusohjelman mukaan tavoitellaan kärkisijoja koulutuksessa, tutkimuksessa ja kehityksessä: ”Suomi tähtää kansainväliseen kärkeen niin ammattiosaamisessa, korkeakoulutuksessa kuin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa.” (Hallitusohjelma 2011, 3.) Sipilän ohjelman visiossa innostuneet oppijat vievät maan osaamisen huipulle: ”Tavoitteena on tehdä Suomesta modernin ja innostavan oppimisen kärkimaa.” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 32.)

Tavoitteita voidaan arvioida OECD:n koulutusvertailujen tuloksia vasten. PISA (Programme for International Students Assessment) asettaa eri maiden koulutuksen ja koululaisten osaamisen paremmuusjärjestykseen testaamalla 15-vuotiaiden oppilaiden osaamista ja taitoja (What is PISA? 2017). PISA-tutkimusta on tehty vuodesta 2000 lähtien ja Suomi on ollut kärkipaikoilla sen alkua ajoista lähtien. Suunta on kuitenkin laskeva: Suomen PISA-tutkimuksen kokonaispisteet ovat laskeutuneet ja suhteellinen sijoitus aivan kärjessä on heikennyt vuodesta 2006 vuoteen 2015 kerta toisensa jälkeen (OECD skills survey. Reading, mathematics and science, 15 years 2017). Kataisen hallituksen suoriutumista arvioivissa hallituksen vuosikertomuksissa PISA-tulosten heikkeneminen on huomattu, minkä vuoksi hallituksen ei katsota saavuttaneen tavoitteitaan koulutuksen osalta

(Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuusselvitys 2014, 124; Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset 2015, 89, 90; Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset 2016, 77). Koululaisten osaamisen heikentymisen lisäksi suomalaisten koulutustason nousu on hidastunut, minkä opetus- ja kulttuuriministeriön Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen -hanke nostaa esille. Ministeriö ennustaa koulutustason nousun pysähtyvän tai jopa laskevan vuoteen 2030 mennessä ilman merkittäviä taloudellisia panostuksia. (Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen: Johtopäätöksiä 2014, 2.) Raportin sekä PISA-vertailujen tuloksia vasten Kataisen ja Sipilän osaamistavoitteita voi pitää epärealistisinä. Sipilän ohjelman kannalta on mielenkiintoista, että sen koulutustavoitteet ovat edelleen hyvin korkealla, vaikka sekä PISA-tulokset että ministeriön näkemys ovat olleet selvillä ennen ohjelman kirjoitusta. Lisäksi on tiedetty säästötarpeista, jotka kohdistuvat myös koulutukseen. Osaamistavoitteet alkavat kuulostaa ennemmin korulauseilta kuin todellisilta toteutettavissa olevilta suunnitelmilta. Puheissa arvostetaan koulutusta ja sivistystä, mutta käytäntöä ei ole tuotu puheiden tasolle.

Hallitusohjelmissa ymmärretään kansainvälisten vertailujen arvo maan koulutuksen maineelle ja tavoitellaan korkeampia sijoituksia, mikä saattaa vääristää koulutuksen tavoitteita. Koulutusta saatetaan kehittää vertailujen ehdoilla kyseenalaistamatta vertailussa mitattavia asioita. Mitattaessa aikuisten osaamista tutkintojen ja koulutuksen perusteella tutkintojen mukaisen sijoituksen parantaminen tilastoissa voi ohjata koulutuspolitiikkaa keskittymään ennemmin tutkintoihin kuin itse oppimiseen ja panostamaan tutkintojen määrään ja suorittamisnopeuteen sisällön kustannuksella. Kataisen ohjelmassa tutkinnoilla halutaan tuoda osaaminen näkyväksi, mikä koulutusvertailujen paremman sijoituksen lisäksi voi lisätä työntekijän arvoa työmarkkinoilla. Kaikki jo hankittu osaaminen tulee saada hyväksytyksi suoritukseksi osana tutkintoa, ja tutkintojen tulisi kokonaisuudessaan perustua osaamiseen, kuten analyysin sosiaalisten syiden tasolla esitetään luvussa 5.4.3 puhuttaessa koulutuksen ja työelämän suhteesta.

Koulutuksen lainsäädännöllä, ohjauksella ja rahoituksella edistetään koulutuksen ulkopuolella opitun tunnistamista ja tunnustamista kaikessa koulutuksessa. Edistetään tutkintojen osaamisperusteista määrittelyä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 12)

KESU kuvaa yksilön osaamisen alkuperästä riippumattoman tunnustamisen tärkeäksi myös elinikäisen oppimisen ideologian ja yksilön itsensä kannalta:

Elinikäisen oppimisen periaatteen toteutumiseksi on tärkeää, että tiedot ja taidot saadaan näkyväksi ja osaamiselle annetaan täysi arvo riippumatta siitä, missä, milloin ja miten osaaminen on hankittu. Eri tavoin opitun tunnistaminen ja

tunnustaminen lisää koulutus- ja tutkintojärjestelmän toimivuutta sekä yksilön motivaatiota ja etenemistä koulutuksessa ja työelämässä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 12.)

Tämä näkökulma elinikäiseen oppimiseen korostaa nimenomaan osaamisen muodollista tunnustamista eikä niinkään oppimisen sisältöä tai koulutuksen tarjoamia uusia erilaisia vaihtoehtoja ja näkökantoja. Sipilän hallitusohjelmassa jakaa Kataisen ohjelman näkemyksen siitä, että työssäoppiminen on koulutusta, joka koululaitoksen tulee tunnustaa. Paperinmakuisesta teorian opiskelusta siirrytään kohti käytännönläheistä ja työelämää paremmin palvelevaa osaamista:

Luodaan ja otetaan käyttöön uusi koulutussopimusmalli, joka mahdollistaa joustavat polut työpaikalla tapahtuvan oppimisen edistämiseen ja tutkinnon suorittamiseen käytännönläheisesti. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 35.)

Vahvistetaan ammatillisen koulutuksen työelämlähtöisyyttä ja edistetään nopeaa työmarkkinoille siirtymistä lisäämällä ja monipuolistamalla työpaikalla tapahtuvaa opiskelua ja vahvistamalla sen ohjausta opettajien ja työpaikkaohjaajien yhteistyönä. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 36.)

Sipilän hallitusohjelmassa työelämän vaatimukset määrittävät aikuisten koulutustarpeet, työpaikoilla oppimista lisätään ja toisaalta julkisen hallinnon koulutustarpeita voidaan karsia tarkastelemalla työelämän kelpoisuusvaatimuksia (ks. luku 5.4.3). Vaikka ohjelmassa puhutaan vaatimusten ”päivittämisestä” (Hallitusohjelma 2015, 18), käytännössä pyritään vähentämään työtehtävien koulutusvaatimuksia. Sipilän ohjelman ammatillisen koulutuksen uudistuksen tavoitteena on osaa misperusteisuus ja asiakaslähtöisyys. Kataisen hallitusohjelmassa näkynyt tavoite tasa-arvoisista mahdollisuuksista aikuiskoulutukseen ei ole enää esillä Sipilän hallitusohjelmassa (ks. edellinen luku). Aikuiskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen uudistaminen korostaen työssä opittua osaamista perustuu oletukselle, jonka mukaan työ opettaa tekijäänsä paremmin kuin laaja-alainen sivistävä ammattikoulutus. Siirrettäessä opetusvastuuta työpaikoille opetuksen laatu voi olla vaihtelevaa ja saavutettava osaaminen kapeaa. Pehkosen (2013, 44, 45) mukaan ammatillisen koulutuksen tarjoama sivistys on erilaista kuin ”oppineiden” sivistys, johon liitetään ”jälkeenjääneisyyden leimaa”. Työ opitaan tekemällä ja aikuiset oppivat työssä eivät koulun penkillä. Työmarkkinat tietävät, mitä kannattaa opiskella – työelämätaitojen lisäksi muu on turhaa. Ylimääräisistä tutkinto vaatimuksista on päästävä eroon. Ammatillinen koulutus on perinteisesti tarjonnut käytännönläheisemmän koulutusvaihtoehdon korkeakoulukoulutukselle ja on sellaisenaan kutsuva koulutusväylä opiskelijoille, joita teoreettiset opinnot eivät kiinnosta.

Koulutuksen rahoituksella ohjataan oppilaitosten panostuksia ja se heijastaa sitä, mikä koetaan tärkeäksi. Sekä Kataisen että Sipilän hallitusohjelmien esittämässä koulutuksen ja sen rahoituksen

uudistuksissa vahvana motiivina ovat säästöt ja tehokkuus: lyhyemmät opiskeluajat, toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen hallinnon tehostaminen sekä korkeakoulujen profiloituminen ja tutkimuksen työelämäyhteistyön lisääminen (ks. 5.4.2 ja 5.4.3). Korkeakoulut parantavat tulosta tuottamalla osaavia työntekijöitä samoin kuin uusia innovaatioita pienemmillä kustannuksilla enemmän ja nopeammin. Kataisen hallitusohjelmassa koulutuksen tehokkuusvaatimukset ohittavat tieteellisyyden ja sivistyksen: ”Korkeakoulutuksen laatua, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kansainvälistymistä vahvistetaan.” (Hallitusohjelma 2011, 34.) Sipilän hallitusohjelma haluaa hyödyntää tutkimustuloksia paremmin ja suunnata rahoitusta ensisijaisesti tutkimuksen tuoman taloudellisen hyödyn perusteella:

Hyödynnetään tieteen ja tutkimuksen resursseja tehokkaammalla tavalla. Vahvistetaan tutkimustulosten vaikuttavuutta ja kaupallistamista. (Hallitusohjelma 2015, 18.)

Otetaan tutkimustulosten vaikuttavuuden ja kaupallistamisen kehittäminen huomioon julkisen tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoituksen ohjauksessa sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen kannusteissa. (Hallitusohjelma 2015, 18.)

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksessa puhutaan tieteestä ja tutkimuksesta kasvupolitiikan lähteinä. Tutkimus on arvokasta, kun sen tulokset ovat kaupallistettavissa.

Maailman taloudessa kasvu on pitkään heikkoa ja siksi uusien kasvun lähteiden tukeminen on politiikan etusijalla. Tiede, teknologia, innovaatiot, osaaminen ja luovuus ovat tärkeitä kestävän kasvun tekijöitä. Niillä edistetään kykyä vastata suuriin haasteisiin, parannetaan tuottavuutta, kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Kansalaiset opetetaan jo varhaiskasvatuksessa mukautumaan muutokseen ja läpi elämän heidän tulee olla valmiita siirtymään koulutuksesta toiseen ja työelämästä kouluun työelämän vaatimukset täyttääkseen. Isopahkala-Bouret (2013, 62) kuvaa opiskelijan ajattelun ohjautuvan työelämän ja talouden näkemyksen läpi. Elinikäiseen oppimiseen kannustetaan työllistymisen tukemiseksi ja työurien pidentämiseksi. Valtio järjestää koulutuksen niin, että se mahdollistaa vaadittavat joustot. Opiskelu ei ole sellaisenaan arvokasta, vaan se tuo välineellistä hyötyä, kun työmarkkinoille saadaan lisää työvoimaa ja oikeanlaista osaamista nopeasti markkinoiden kysynnän täyttämiseksi. Laaja-alaisuuden sijaan keskitytään tuottamaan tehokkaasti tutkintoja karsien päällekkäisyyksiä. Koulutuspoliittisin keinoin voidaan rajoittaa, mitä opiskellaan. Kun koulutuksen ja tutkimuksen arvoa mitataan hallitusohjelmissa talouskasvulla, sivistyksellä ei olekaan arvoa itsessään.

5.5.4 Teknologia ja digitalisaatio

Suomessa on perinteisesti uskottu teknologian vahvuuteen hyvinvoinnin ja kehityksen tuottajana. Lähtökohtana teknologisoitumisessa on 1800-luvun metsäteollisuuden varaan rakennettu teollistumisen perusta. Valtiolla on ollut teollistumisessa vahva rooli: se on säädellyt liiketoimintaa, osallistunut siihen valtionyhtiöidensä välityksellä ja ohjannut ulkomaankauppaa. 1990-luvulta alkaen Suomen teollinen rakenne on muuttunut palveluihin perustuvaksi tietoyhteiskunnaksi, jossa informaatio- ja kommunikaatioteknologialla on keskeinen merkitys. Valtio on pyrkinyt luomaan kilpailukykyä kannustamalla innovointia, joka käsittää lähinnä teknologiset innovaatiot. Innovointia on tuettu kansallisella innovaatiojärjestelmällä, jossa on mukana yliopistojen, tutkimuslaitosten lisäksi välittäjäorganisaatioita kuten Teknologian kehittämiskeskus Tekes (Innovaatiorahoituskeskus Tekes vuodesta 2014 alkaen), Suomen itsenäisyyden juhluvuoden rahasto Sitra ja Suomen Akatemia. (Tienari & Meriläinen 2012, 43–44, 46, 48–49.) Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat jatkavat teknologian ihannoinnin perinnettä. Teknologia ja digitalisoituminen ovat kasvun avaimia, joiden avulla Suomi osoittaa kilpailukykyään ja osaamistaan ja tuottaa innovaatioita teollisuuden tarpeisiin. Niiden uskotaan tuovan säästöjä sekä parantavan taloustilannetta ja kilpailukykyä tehostamalla hallintoa, kansalaisten palveluja ja koulutusta ja edistämällä yritysten kasvumahdollisuuksia (ks. myös luku 5.4.2). Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat ja tulevaisuuskatsaus kuvaavat teknologian ja digitalisaation hyvinvoinnin mahdollistajana.

Tieto- ja viestintäteknologian merkitys kasvun ja tuottavuuden parantamiseksi on ratkaiseva. (Hallitusohjelma 2011, 48.)

Digitaaliset teknologiat tarjoavat mahdollisuuden parantaa koulutusta, tutkimusta ja innovointia ja tehdä niistä merkityksellisempiä kansalaisille ja yhteiskunnalle. (Osaamisella - - 2014, 9.)

Suomen kilpailukyky rakentuu korkealle osaamiselle, kestäväälle kehitykselle sekä ennakkoluulottomalle uudistamiselle kokeiluja ja digitalisaatiota hyödyntäen. (Hallitusohjelma 2015, 7.)

Sipilän ohjelma antaa Kataista suuremman painoarvon digitalisaatiolle. ”Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen” on Sipilän hallituksen toimenpideohjelman yksi painopistealue, jonka alla on kaksi suoraan digitalisaatioon liittyvää kärkihanketta: ”Digitalisoidaan julkiset palvelut” ja ”Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 73). Digitalisaatio on Sipilän hallitusohjelmassa kaiken mahdollistava taustavoima: ”Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema.” (Hallitusohjelma 2015, 26.) Hallitusohjelmat näkevät digitalisaation hyvät puolet. Opetuksen kannalta digitalisaatio mahdollistaa monipuolisemmat

opetusmenetelmät, yksikköjen välisen yhteistyön ja koulutuksen ohjauksen ja valintojen saamisen avoimesti kaikkien näkyville. CLA:n sosiaalisten syiden tason analyysissä luvussa 5.4.2 on kuvattu, kuinka digitalisaation avulla voidaan keskittää opetusta ja tarjota ympärivuotista opetusta, esimerkiksi verkkokurssein, ja näin edistää nopeampia koulutuksen läpimenoaikoja. Teknologian uskotaan tuovan paljon valinnanvaraa ja innostavan ihmisiä opiskelemaan ja ideoimaan. Sitä ei mietitä, kaventavatko tekniset sovellukset opetuksellisia ratkaisuja, opetustarjontaa tai opettajien vaikutusmahdollisuuksia ja rajoittavatko ne sosiaalisten tilanteiden opettelua ja koulutukseen hakeutumista.

Kataisen ohjelma ja KESU ottavat sähköisen teknologian opintojen organisoinnin avuksi. Henkilökohtaisen aikuiskoulutustilin ja kansalaisen sähköisen sivistyskeskuksen avulla halutaan helpottaa yksilön omaehtoista aikuiskoulutuksen suunnittelua ja hallintaa.

Hallitus selvittää aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen uudistamista tavoitteenaan tukea kansalaisten yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin. (Hallitusohjelma 2011, 35.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa, että kansalainen löytää sähköisestä sivistyskeskuksesta kaiken Suomessa tarjotun aikuiskoulutuksen ja että verkkopalvelun kautta voi hakeutua aikuiskoulutukseen. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 36.)

Sähköisten palveluiden uskotaan lisäävän ihmisten tarveharkintaista opiskeluja ja innostavan aikuisia hakeutumaan itsenäisesti tarpeellisiin koulutuksiin. Itse opiskelutarjontaan ja sisältöihin sähköinen malli ei tuo mitään lisää. On hieman epäselvää, mitä itseisarvoa tilien perustamisella on aikuisille ja kenelle tili on suunnattu. Jos kohteena on jokainen kansalainen, yksilöllisten ratkaisujen tarjoaminen kaikille tuntuu varsin kunnianhimoiselta tavoitteelta. Samalla, kun koulutuksen rahoitusta ja sisältöjä leikataan, panostetaan teknologiaan. Valinnanvara tulee paremmin yksilöiden näkyville ja kouluttautuminen omalle vastuulle, mikä toisaalta edellyttää digitaalisten taitojen osaamista. Henkilöt, joiden mahdollisuudet hankkia ja käyttää tietotekniikkaa eivät ole tietoyhteiskunnan vaatimusten tasolla, ovat vaarassa syrjäytyä. Digitaalisesta syrjäytymisestä voi seurata muuta syrjäytymistä ja ongelmien kasaantumista. (Roivas 2009, 107–108, 200.) Kataisen ohjelmassa kannetaan vielä huolta kansalaisten uuden teknologian taidoista eriarvoisuuden ja syrjäytymisen näkökulmista, mutta Sipilän ohjelmasta huolenaihe puuttuu (ks. luku 5.5.2).

Varmistetaan, että kaikki voivat osallistua tietoyhteiskuntaan ja digitaaliseen maailmaan esteettömästi varallisuudesta, terveydentilasta, taloudellisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Torjutaan digitaalista syrjäytymistä tukemalla ikäihmisten verkkopalveluosaamista ja ikäihmisille suunnattujen palvelu- ja teknologiainnovaatioiden kehittämistä. (Hallitusohjelma 2011, 50.)

Sipilän hallitusohjelmassa voisi odottaa olevan toimenpide-ehdotuksia kansalaisten digitaitojen kehittämiseksi ja digitalisaation vaikutusten arvioimiseksi, etenkin, kun digitalisaatio on nimetty yhdeksi Sipilän viidestä painopistealueesta. Sipilän ohjelma käsittelee digitalisaatiota lähinnä hyöty- ja tuottavuusnäkökulmasta ja uskoo tuloksien näkyvän merkittävästi parantuneena taloustilanteena vuonna 2025:

Suomi on ottanut tuottavuusloikan julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. (Hallitusohjelma 2015, 26; Toimintasuunnitelma - - 2016, 73.)

Roivas (2009, 42) kuvaa tietoyhteiskunnan poliittiseksi ohjelmaksi ja lupaukseksi paremmasta tulevaisuudesta. Digitalisaatio on osa tietoyhteiskuntaa. Se on ratkaisu ilman ongelmia tarjoten ylivoimaisen hyvän toteutuksen. Sen mahdollisia koulutuksellisia ratkaisuja rajaavia vaikutuksia ei hallitusohjelmissa mietitä. Ei myöskään esitetä arvioita sen vaikutuksesta opetusalan työllisyyteen ja kokonaiskustannuksiin yhteiskunnan kannalta. Hallitusohjelmien usko teknologiaan ja insinööritaitoihin on vahva.

5.5.5 Yrittäjyys ja yritteliäisyys

Työnteon rinnalla hallitusohjelmissa kannustetaan myös yrittäjyyttä. Pk-yritysten toivotaan luovan tarvittavaa kasvua Suomeen; yrittäjyys ja työn tekeminen ovat edellytyksiä Suomen talouden ja työllisyyden saamiselle nousuun. Valtio ohjaa yksilön, yritysten ja organisaatioiden toimintaa oikeaan suuntaan, mutta vastuu on yksilöillä. Yksilön asenne ja omat teot ovat merkittäviä. Koulutus ja sen avulla saavutettavat työtehtävät ovat tasa-arvoisten lähtökohtien jälkeen kiinni omasta yrittelijäisyydestä, kuten tasa-arvosta puhuttaessa on kuvattu luvussa 5.5.2. Jokainen pystyy kyllä halutessaan vaikka mihin, kunhan on valmis yrittämään. Yrittäjyyskasvatuksella halutaan kannustaa ihmisiä aktiivisiksi työllistyjiksi (ks. analyysi sosiaalisten syiden tasolla luvussa 5.4.3).

Kataisen hallitusohjelma rohkaisee kansalaisia yrittäjiksi tukemalla yritysten kasvua ja yrittäjyyden edellytyksiä: ”Suomi tarvitsee menestyviä yrittäjiä. Hallitus kannustaa eri keinoin yrityksiä kasvamaan ja kansainvälistymään.” (Hallitusohjelma 2011, 39.) Myös yrittäjä tietoisuutta ja -koulutusta lisätään: ”Kaikilla koulutusasteilla vahvistetaan kansalaisen, työntekijän ja yrittäjän oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa työelämä- ja yrittäjyyskasvatusta.” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 14.) Yrittämisen edistäminen on Sipilän ohjelman keskeisiä teemoja. Sipilä lupaa parantaa yrittäjien ja yritysten asemaa vuoteen 2025 mennessä: ”Suomi on kilpailukykyinen maa, jossa yrittäminen, omistaminen ja investoiminen on nykyistä kannattavampaa.” (Hallitusohjelma 2015, 14.) Sipilän ohjelma

on nostanut yrittäjyyden yhdeksi hallituksen kärkihankkeeksi ja sitä tuetaan lainsäädäntöä uudistamalla ja verotusta keventämällä: ”Kilpailukykyä vahvistavan kärkihankkeen toimenpiteet muodostavat yrittäjyyspaketin, jolla tuetaan yrityksiä niiden kehityskaaren eri vaiheissa.” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 14.)

Hallitusohjelmien yrittäjämysteisyys heijastaa puolueiden arvoja ja näkemyksiä. Puolueet kannattavat ohjelmissaan ja puheissaan mielellään yrittäjyyttä ja yrittäjäkoulutusta. Yksi syy tähän on pienyritysten suuri määrä Suomessa; yrittäjissä on paljon puolueen aktiivisia ja mahdollisia äänestäjiä. Kaikki Kataisen ja Sipilän hallitusten puolueet, Suomen Keskusta, Kansallinen Kokoomus, Perussuomalaiset, Suomen ruotsalainen kansanpuolue, Vihreä liitto, Suomen Kristillisdemokraatit, Vasemmistoliitto ja Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, nimeävät omissa ohjelmissaan itsensä yrittäjien ja pk-yritysten puolesta puhujiksi (Harakka & Skinnari 2015; Keskusta – Arvot, missio, visio 2013; Tulevaisuusmanifesti 2010, 2; Kokoomus – Säännöt ja periaateohjelma 2006; Kristillisdemokraattien yrittäjyysohjelma 2015; Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelma – pääteemat 2015; Uusi yrittäjyys – linjapaperi 2016, 3; Vasemmiston tie oikeudenmukaiseen maailmaan -periaateohjelma 2013). Myös Juha Sipilän oma yrittäjätausta heijastuu hänen hallituksensa ohjelmassa. Sipilä on siirtynyt yritysjohtajan paikalta politiikkaan ja hän puhuu yrittäjyyden ja kristillisten arvojen puolesta (Sipilä 2012).

Hallitusten työllistämistavoitetta voidaan toteuttaa lisäämällä yrittäjyyttä ja siirtämällä vastuuta omasta selviytymisestä yksilöille. Työttömän yrittäjän kustannukset yhteiskunnalle ovat työttömyysetuuksien osalta pienemmät kuin työnhakijan, mikä tuo valtiolle säästöjä. Myös työttömyystilastot näyttävät paremmilta, jos osa työttömistä siirtyy yrittäjäpolulle. Yrittäjyyden ja innovoinnin sekä sääntöjen puron korostamisen avulla luodaan yhteiskuntaa, jossa yksilö kantaa itse vastuun onnistumisestaan. Yrittäjyysajattelua tarjotaan liiketoiminnan lisäksi elämän eri osa-alueille. Periaatteessa kaikille on tarjolla samat mahdollisuudet. Markkinataloudessa valta on markkinoilla. Se on ankaraa mutta oikeudenmukaista. Vapaat markkinat tuovat tekemiseen lisää kuria, kun ihmisten täytyy vastata itsestään ja tehdä töitä lujemmin (Kantola 2002, 149, 152.) Työtilanteen ja -olosuhteiden muuttuessa aikuinen ei tarvitse valmiita vaihtoehtoja eikä koulutuspolkuja, vaan hän itse selvittää aktiivisesti tarjolla olevat mahdollisuudet, rakentaa itse uusia mahdollisuuksia ja tekee omat ratkaisunsa. Osaamisen ylläpito ja työllistyminen riippuvat enemmän yksilöstä kuin hallituksen työvoima- ja koulutuspolitiikasta. Yksilön ponnistelut palkitaan työllistymisellä ja palkanmaksulla tai yrittäjän omalla menestyksellä.

5.5.6 Johtajuus

Hallitusohjelmat lupaavat hallituksen johtavan ohjelmissa esiin nostettujen ongelmien ratkaisua (ks. luvut 5.2 ja 5.3). Sekä Kataisen että Sipilän hallitusohjelmissa hallitus kuvataan aktiivisena toimijana ja hallituskauden tehtävistä ja tavoitteista puhutaan aktiivimuodossa, jossa hallitus on toimijana. Kataisen hallitus on määrätietoinen: ”Hallitus toimii päättäväisesti hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi.” (Hallitusohjelma 2011, 3.); ”Hallitus toimii määrätietoisesti” (Hallitusohjelma 2011, 3); ”Hallitus parantaa” (Hallitusohjelma 2011, 3); ”Hallitus toimii päättäväisesti” (Hallitusohjelma 2011, 3); ”Hallitus toimii päämäärätietoisesti” (Hallitusohjelma 2011, 7); ”Hallitus huolehtii” (Hallitusohjelma 2011, 8); ”Hallitus kehittää määrätietoisesti” (Hallitusohjelma 2011, 20); ”Hallitus edistää määrätietoisesti” (Hallitusohjelma 2011, 74). Sipilä on peräänantamaton ja järjestelmällinen: ”Hallitus toimeenpanee päätökset suunnitelman mukaisesti.” (Hallitusohjelma 2015, 13.) ”Hallitus toteuttaa rakenteellisia uudistuksia” (Hallitusohjelma 2015, 10); ”Hallitus toimeenpanee päätökset” (Hallitusohjelma 2015, 13); ”hallitus toteuttaa pitkällä tähtäimellä vaikuttavia toimia” (Hallitusohjelma 2015, 13). Sipilän hallitusohjelmassa edellisiltä hallituskausilta periytynyt huono taloustilanne käännetään aktiivisin toimin kasvuun: ”velaksi eläminen lopetetaan” - - Julkisen talouden tasapainottaminen käynnistetään välittömästi.” (Hallitusohjelma 2015, 10.)

Erityisesti Sipilän hallitus osoittaa ottavansa paikkansa kansakunnan johtajana, joka ohjaa maan pois taantumasta. Sipilän hallitusohjelman nimi *Ratkaisujen Suomi* (ks. luku 5.2) kertoo päättäväisestä hallituksesta, joka pyrkii etsimään ongelmiin ratkaisuja ja toteuttamaan ne. Sipilä korostaa hallituksensa ohjelman olevan strateginen suunnitelma, jolla toteutetaan yhteistä visiota: ”Suomi 2025 – yhdessä rakennettu” (Hallitusohjelma 2015, 7). Hallitusohjelmaan on määritelty visio, yli hallituskauden ulottuvat pitkän tähtäimen strategiset tavoitteet sekä hallituskauden tavoitteet ja sen aikana toteutettavat toimenpiteet. Tämä lähestymistapa noudattaa luvussa 5.2 kuvattua Sitran esittämää toimintamallia (Mykkänen 2016, 237.) Strategiseen lähestymistapaan perustuva malli on myös ministeriöiden virkamiesten yhteistyössä keväällä 2015 ennen uuden hallituksen valintaa kirjoittaman muistion suosituksen mukainen. Virkamiehet suosittelevat strategista hallitusohjelmaa, joka olisi aiempaa linjaavampi ja vähemmän yksityiskohtainen. Lisäksi virkamiehet esittävät, että hallitus tekisi vuosittain toimintasuunnitelman julkisen talouden suunnitelman lisäksi. (Suomen tilannekuva hallitusohjelmanneuvotteluiden tueksi keväällä 2015, 5.) Kataisen hallitusohjelman yhteydessä on tehty strateginen ohjelma, joka on huomattavasti Sipilän hallitusohjelman

strategista toimintasuunnitelmaa kevyempi. Kun Kataisella painopiste on yksityiskohtaisessa hallitusohjelmassa, Sipilällä se on vuosittain muuttuvan taloustilanteen huomioon ottavassa päivitettävässä toimintasuunnitelmassa.

Hallitustyöskentelyyn on otettu malliksi yritysmaailmasta tuttu strategiseen johtamiseen perustuva suunnittelu. Ylin johtoryhmä eli Suomen hallitus tekee strategiset linjavedot ja muuttaa ne osa-alueittain kohdistettaviksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi (ks. Tienari & Meriläinen 2012, 138). Sipilän hallitusohjelmassa tärkeimmät toimenpiteet on nimetty kärkihankkeiksi, mikä korostaa niiden ensisijaisuutta muiden toimenpiteiden joukossa ja toisaalta strategisen suunnitelman erinomaisuutta hallitusohjelman toteutuksen keinoina: ”Hallituksen strategiset tavoitteet konkretisoidut 26 kärkihankkeessa.” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 9.) Hallitus lupaa ohjata toimenpiteitä ja valvoa niiden etenemistä: ”Hallitus ohjaa kärkihankkeiden toimeenpanoa säännöllisesti järjestettävissä strategiaistunnoissaan.” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 9.) Vaikka Kataisen hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa on myös kärkihankkeita, niitä ei ole hallitusohjelmassa nostettu yhtä selkeästi esiin kuin Sipilän ohjelmassa: itse hallitusohjelmassa on vain yksi maininta kärkihankkeista verrattuna Sipilän ohjelman järjestelmälliseen kärkihankkeiden listaamiseen painopistealueittain. Sipilän hallitusohjelman alussa valtion ja talouden tilannekuvaa esitellään yritysmaailmassa ongelmien ja toimintamahdollisuuksien tunnistamisessa käytetyllä SWOT-analyysillä, jossa esitetään vahvuudet, heikkoudet, haasteet ja mahdollisuudet (ks. Hallitusohjelma 2015, 9). Sipilän hallitus haluaa osoittaa, että suunnitelman määrätietoisella toteutuksella se ohjaa Suomen valtion toimintaa, määrittää tehtävien tärkeysjärjestyksen ja johtaa muutosprojektia varmalla otteella: ”Hallituksen toimintasuunnitelma on muutosohjelma. Se täsmentää keinot hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden saavuttamiselle. Hallitus on voimakkaasti sitoutunut sen toteuttamiseen.” (Toimintasuunnitelma - - 2016, 3.) Sipilän esitellessä hallitusohjelmaa eduskunnalle Suomen Keskustan Matti Vanhasen puheenvuoro kehui kaivattua johtajuutta nyt löytyvän:

Tärkeintä on jättää myös päätöksentekokyvystä sekä hallituksen tasolla että eduskunnan osalta kuva siitä, että meillä on olemassa päätöksentekokyky. Ajelehtimisen pitää loppua. Täytyy osoittaa se, että maassa on johtajuutta, että on olemassa korkeimmilla valtiollisilla instansseilla käsitys siitä, millä tavalla Suomi selviää. Siihen on nyt ohjelma laadittu, se on kokonaisuus, johon itse vahvasti uskon. (Eduskunnan täysistunnon 2.6.2015 pöytäkirjan asiakohta PTK 13/2015/3 vp 2015, 5.)

Sipilän ohjelmassa luodaan kuva yritysmaaisesti johdetusta Suomi nousuun -projektista. Johtajana on kokenut yritysjohtaja Juha Sipilä. Johtajuuden arvostus kohtaa teknologiauskon, kun diplomi-insinööri pääministerin johdolla uskotaan teollisuuden oppien olevan sovellettavissa kansakunnan

johtamiseen (ks. myös Tienari & Meriläinen 2012, 48). Teknologian ja johtajuuden liitoa voi lukea hallitusohjelman kuvaamasta digitalisaation toivetilasta vuonna 2025:

Määrätietoisella johtamismallilla on kehitetty käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut. Julkinen päätöksenteko on innovatiivisesti mahdollistanut ja luonut Suomeen suotuisan toimintaympäristön digitaalisille palveluille ja teollisen internetin sovelluksille ja uusille liiketoimintamalleille. (Hallitusohjelma 2015, 26.)

Pääministeri Sipilän esikuvana saattaa olla 1990-luvun talouskriisiin sankarihahmo valtiovarainministeri Iiro Viinanen, joka toi keskusteluun ja tekemiseen järjen ja järjestyksen äänen sekasorron aikana (Kantola 2002, 321). Sipilän hallitus pyrkii pitämään ohjat pääministerin ja hänen ydinryhmänsä käsissä. Tämä asetelma myötäilee Kantolan (2002, 207, 292) väitöskirjassa esitettyä näkemystä, kuinka 1990-luvun laman myötä valtion ohjauksessa siirryttiin markkinatalouden ohjaukseen ja valtaa keskitettiin eduskunnan sijaan ministereille, virkamiehille ja asiantuntijoille. Päätösten vaikutukset mitattiin välittömästi markkinoilla, mikä lyhensi päätöksentekoon käytettävää aikaa. Päätöksiä voidaan tehdä pienemmässä piirissä ja ajaa haluttua linjaa ilman julkista keskustelua ja kyseenalaistamista, jos niitä hoidetaan ministerivetoisesti virkamieskunnan päätösinä poliittisen keskustelun sijaan. (Kantola 2002, 118, 307, 308.)

5.5.7 Huippupuhe

Laman keskellä Suomen tavoitteet ovat korkealla: tavoitellaan paikkaa maailman parhaimpana koulutuksessa ja tutkimuksessa. Kataisen hallitusohjelman Suomi ”tähtää kansainväliseen kärkeen” (Hallitusohjelma 2011, 3), ”sijoittuu OECD-maiden kärkijoukkoon” (Hallitusohjelma 2011, 31) ja suomalaisista tulee ”Maailman osaavin kansa” (Hallitusohjelma 2011, 31). Sipilän hallitusohjelmassa tavoitteena on tehdä Suomesta osaamisen ja oppimisen ”kärkimaa” (Hallitusohjelma 2015, 17). Hallitusohjelmien julistus koulutuksen ja osaamisen tärkeydestä on helposti hyväksyttävissä. Tavoite olla maailman paras rakentuu luonnollisesti parhaalle yhteiskuntajärjestelmälle: ”hyvinvointimalli on osoittautunut parhaaksi” (Hallitusohjelma 2011, 3); ”Suomi on yksi maailman parhaista maista” (Hallitusohjelma 2015, 8.). Koulutuksen lähtökohtakin on hyvä: ”Maailman parasta peruskoulua vahvistetaan tasa-arvoisten mahdollisuuksien takaajana.” (Hallitusohjelma 2011, 3.) Kataisen hallitusohjelman KESU kuvaa säästöistä huolimatta aikuistenkin koulutuksen kehittyvän kohti maailman huippua:

Valtiontalouden tasapainottaminen edellyttää säästöjen kohdentamista myös aikuiskoulutukseen. Tavoitteena on kuitenkin, että myös aikuisväestön osaaminen on vuoteen 2020 mennessä maailman kärkeä, (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 35.)

Tutkimus- ja kehitystoiminnassa keskitytään niihin erikoisaloihin, joissa suomalaisilla on mahdollisuus menestyä parhaiten ja päästä maailman huipulle. Kataisen hallitusohjelma puhuu ”strategisten huippuosaamisen keskittymistä” (Hallitusohjelma 2011, 38) ja Sipilän hallitusohjelma ”osaamiskärjistä”:

Alueelliset keskittymät hyödyntävät alueiden vahvuuksia ja voimavaroja, alakohtaiset keskittymät kokoavat osaamista kansallisiksi osaamiskärjiksi. (Toimintasuunnitelma - - 2016, 42.)

Erikoisosaaminen, johon keskitytään, on keihäänkärkiosaamista ja huippuosaamista – vain paras on kyllin hyvää:

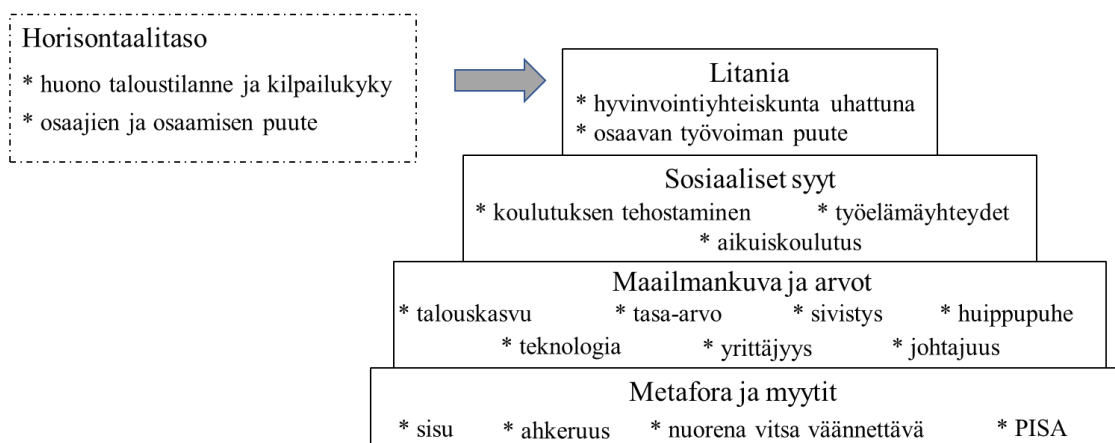
Suomella on edellytykset panostaa vain muutamilla aloilla maailman huippua olevaan tutkimustoimintaan. Huiput ovat kuitenkin välttämättömiä. Ne avaavat pääsyn globaaleihin verkostoihin ja houkuttelevat osaajia ja investointeja Suomeen. Huippuluokan tiede ja osaaminen ovat edellytys sille, että Suomessa syntyy innovatiivisia yrityksiä, yritykset menestyvät ja hakevat arvoketjun arvokkainta osaamista Suomesta ja yhteiskunta kehittyy ja menestyy. (Osaamisella - - 2014, 13.)

Strategisten huippuosaamisen keskittymien toimintaa jatketaan ja turvataan rahoituksen toimivuus. (Hallitusohjelma 2011, 38.)

Kataisen hallitusohjelman keuhut ovat hieman maltillisempia kuin Sipilän ohjelmassa, jonka ylisanat ulottuvat myös toimenpidesuunnitelmaan. Sipilän hallitusohjelma lupaa tehokkaita toimenpiteitä ja reformeja, joiden tuloksena on radikaaleja uudistuksia ja talouden nousu. Esimerkiksi digitalisaatio tuo ”tuottavuusloikan” (Hallitusohjelma 2015, 26; Toimintasuunnitelma - - 2016, 73). Painopiste-alueilla ja kärkihankkeilla on määritelty ne asiat, jotka ovat hallitusohjelman Suomessa keskeisiä. Ne ovat hallituksen mielestä panostusta ansaitsevia kehityskohteita. Asettamalla korkeat tavoitteet ja puhumalla suurin superlatiivisin ilmauksin voidaan saada ne tuntumaan jo lähtökohtaisesti tärkeiltä. Hankkeet ovat terävää kärkeä, tutkimus ja kansalaisten osaaminen maailman huippua. Pienemmillä taloudellisilla panostuksilla on tarkoitus kohottaa asemia maailman parhaiden joukossa ja keskittyä hallituksen nimeämiin osaamisalueisiin. Kuinka yhtä aikaa säästetään ja kehitetään yivoimaisiksi osaajiksi jää epäselväksi. Leikkauksilla poliitikot eivät lisää kannatustaan, joten korkealentoisin perusteluin voidaan yrittää pehmentää leikkausten negatiivista sävyä ja luoda positiivista uskoa kansaan.

5.6 CLA – vertikaalitason myytit ja metafora

Arvojen taustalla vaikuttavat kansan yhteiset myytit ja metafora. Ahkera ja sisukas kansa mahdollistaa talouskasvun ja tasa-arvoisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpidon. Yrittäjyyden ja yritteliäisyyden juuret ovat ahkeran kansan perustalla. Yhteinen pohjoismainen hyvinvoinnin ihanne kannattelee sivistystä. Kataisen ja Sipilän tavoitteet nopeasta ja tehokkaasta opiskelusta tuovat mieleen vanhan viisauden nuorena oppimisen ensisijaisuudesta. Etenkin Sipilän esittämän vahvan johtajuuden mallin voi ajatella peilaavan kuvaan sota-ajan vahvasta marsalkasta joukkojen johtajana. Suomalaisen koulutuksen ja osaamisen erinomaisuutta perustellaan PISA-menestyksellä. Mutta ovatko suomalaisten hyvät PISA-tulokset vain myytti johon nojaututaan? Hallitusohjelmissa kulkee nöyrän suomalaisen perinteen rinnalla tarina menestys-Suomesta: Suomi haluaa lunastaa paikkansa yhtenä maailman menestyvistä kasvuvaltioista, teknologian huippuna ja voittajana globaalissa kilpailussa. Hallitusohjelmien välittämät myytit ja metafora on kuvattu CLA:n vertikaalitason alimaksi portaaksi seuraavaan kaavioon (KUVIO 9).



KUVIO 9. Metafora ja myytit Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien rakentajina

5.6.1 Suomalainen sisu ja ahkeruus

Suomalainen sisu ja puurtaminen mahdollistavat lähes mahdottoman saavuttamisen. Suomessa leivän hankkiminen on ollut perinteisesti kovan työn takana ja se on luonut kansan kovan työmoraa- lin: kansalaiset ymmärtävät, ettei mitään saa ilmaiseksi. Zacharias Topelius kuvaa *Maamme kirjassa* suomalaiset sisukkaiksi, utteriksi ja jumalaa pelkääviksi. Hallitus ei nytkään vaadi sen enempää kuin mihin tietää kansan pystyvän: ahkera kansa työllistyy, yrittää enemmän ja on valmis oppimaan uutta. Aktiiviset ihmiset rakentavat hyvinvointiyhteiskunnan: ”Suomalainen yhteiskunta perustuu

ahkeruudelle, työn ja yrittäjyyden kunnioittamiselle, tasa-arvolle, yhteisvastuulle sekä toisistamme välittämislle. - - Hyvinvointi syntyy työstä.” (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Mielikuva työteliäistä ja vastoinikäymisiä vastaan taistelevista suomalaisista on vahvana ihmisten mielessä sukupolvesta toiseen Väinö Linnan *Täällä Pohjantähden alla* teoksen tyyliin ”Alussa oli suo, kuokka ja Jussi”. Ahkeruuteen yhdistyy taistelutahto ja vahva yhteishenki: Jo Topelius kirjoitti yhdestä maasta ja kansasta. Rohkea sinnikäs kansa yhdistyy tiukan paikan tullen ja taistelee kovaa luontoa, ulkoista uhkaa ja jopa ylivoimaa vasten. Maailmantalouden myrskyt keinuttavat Suomea kuin ”lastua lainehilla”, mikä kuvaa Kantolan (2002, 117) mukaan myös 90-luvun lamassa koettua avuttomuuden tunnetta ulkoisia voimia kohtaan. Suomalaiset taistelevat ”talvisodan hengessä” ja puhaltavat yhteen hiileen, kun jaettu tavoite on tärkeä: ”Suomalaiset ovat valmiita vaikeisiin ratkaisuihin, kun ne toteutetaan oikeudenmukaisesti ja parempaa tulevaisuutta rakentaen. - - Suomalaiset ymmärtävät, että kriisin keskellä on tehtävä vaikeitakin ratkaisuja.” (Hallitusohjelma 2015, 8–9.) Nyt kansalaisilta tarvitaan yhteishenkeä, taistelutahtoa ja intoa maan jälleenrakentamiseen. Suomi tulee nostaa uudelleen kasvuun etsien innovatiivisesti uusia ratkaisuja ja toimintavaihtoehtoja. Sipilän yhteisöllisen puurtamisen henki noudattaa Kantolan (2006, 177) havaintoa isänmaallisen asenteen vahvistumisesta aiemmissa hallitusohjelmissa, kun kilpailukyvyyn kasvusta on tullut kansallinen projekti.

Suomalaiset tarvitsevat kehitysprojektiinsa projektipäällikön, joukoilla pitää olla johtaja (ks. luvut 5.2, 5.3.1 ja 5.5.6). Vahva marsalkka kokoaa joukot taisteluun yhteisen hyvän puolesta: ”Julkinen valta tekee yhdessä suomalaisten kanssa vaikeitakin ratkaisuja tulevan hyvinvoinnin turvaamiseksi.” (Hallitusohjelma 2015, 7.) Sipilä ei johda sotajoukkoja vaan nyt taistellaan Suomen selviytymiselle elintärkeiden teollisuuden ja kaupan edistämiseksi. Tuotannon kasvu on yhteinen tavoite, joka takaa hyvinvoinnin. Talouden nousu on teknologian ja digitalisaation varassa (ks. luku 5.5.4); teknologian avulla Suomi on noussut sodan ja 1990-luvun laman jälkeen kasvuun, samoin nousee nyt. Sodan jälkeinen maan uudelleen rakennus ja sotakorvausten tinkimätön toimittaminen rakentuivat insinööritaitojen ja puunjalostusteollisuuden varaan. 1990-luvulla Suomen kansallinen ylpeys Nokia valloitti matkapuhelimillaan maailmaa tuoden Suomelle talouskasvua, maailmanlaajuisia yhteyksiä ja mainetta sekä toimien veturina Suomen muutoksessa tietoyhteiskunnaksi (Tienari & Meriläinen 2012, 47). Suomalaisin insinööri- ja tutkijavoimin toivotaan synnyttävän uusia Nokioita – uusia teknologian huippuyrityksiä ja digitalisaation ja uuden talouden vetäjiä.

5.6.2 Minkä nuorena oppii, sen vanhana taitaa

Sisukkuudella ja kovalla työllä on jo rakennettu lähtökohdiltaan köyhästä sodan runtelemasta maasta menestyvä pohjoismainen demokratia. Hyvinvointivaltio pyrkii tarjoamaan tasa-arvoiset koulutukselliset lähtökohdat kaikille. Hallitusohjelmien puhe sivistyksestä ja oikean osaamisen tarjoamisesta työmarkkinoille painottavat yhden koulutuspolun tarinaa: koulut käydään nuorena, tutkinnot suoritetaan nopeasti ja siirrytään mahdollisimman varhain työelämään. Painopiste on työuran alkupäässä. Kun Kataisen hallitusohjelmassa puhutaan työurien pidentämisen kohdistuvan ”työuran alkuun, keskelle ja loppupäähän” (Hallitusohjelma 2011, 7; ks. luku 5.3.2), Sipilän ohjelmassa halutaan saada ”pidempiä työuria alkupäästä” (Hallitusohjelma 2015, 18; ks. luku 5.3.2). Nuorena on vitsa väännettävä. Uusia mahdollisuuksia täysin uusille urapoluille ei kannusteta, vaan tavoitteena on seurata omaa koulutuspolkua työtaitojen ja -osaamisen ylläpitämiseksi (ks. luku 5.5.2). Aikuisen velvollisuutena on ammatillisen osaamisensa päivittäminen työssä oppimisella sekä työnantajalähtöisellä ja omaehtoisella aikuisopiskelulla (ks. luku 5.5.3).

5.6.3 PISA

Suomalaiset ovat ylpeitä koululaisten kärkisijoituksista kansainvälisessä PISA-vertailussa (ks. luku 5.5.3). Hallitusohjelmassa tuloksia käytetään paitsi todisteena peruskoulun korkeasta tasosta myös esimerkkinä muiden opiskelijaryhmien tavoitteille. Suomen koululaitoksen hyvä maine ulkomailla perustuu nimenomaan PISAn kansainvälisesti viitattuihin tuloksiin. Pasi Sahlberg (2011) rinnastaa blogissaan Suomen peruskoulun ja Nokian menestyksen kutsuen niitä ”suomalaisiksi ikoneiksi”. Suomen valtion viennin edistämisyhtiö Finpro kuvaa Suomen koulutusviennin kehittämissä hankkeissa maan vahvuudeksi toimivan koulutusjärjestelmän lisäksi PISA-sijoituksiin perustuvan erinomaisen maineen (PISA-menestys vauhdittaa Suomen koulutusvientä 2010). Peruskoulun menestysmaineeseen nojaten hallitusohjelmat pyrkivät edistämään koulutuksen vientiä ja todistamaan kansan kilpailukykyä. Vaikka PISA-tuloksilla ylpeillään ja niitä käytetään Suomen mainonnassa, koulutuksen asema ei ole valtion taloussuunnitelmassa suojattu, eivätkä vuosi vuodelta hiljalleen laskevat tulokset aiheuta merkittäviä toimenpiteitä. Peruskoululaisten osaamisen uskotaan pysyvän korkeana vuodesta toiseen, joten myös koulutukselta uskalletaan leikata varoja valtion säästötalkoissa. Suomen tulokset ovat kuitenkin vielä sijoituksiltaan hyviä ja maa voi edelleen markkinoida itseään PISA-menestyjänä ja koulutuksen mallimaana. Suomen PISA-menestystä voi pitää myyttinä, jonka loisto ei himmene, vaikka tulokset hiipuisivat.

5.7 CLA – yhteenveto

Aineiston CLA-analyysin yhteenveto tasoittain on esitetty oheisessa kuviossa (KUVIO 10). Yksityiskohtaisempi kuvaus aineiston analyysistä on liitteessä 1: horisontaalitalason analyysi ensimmäisessä taulukossa (TAULUKKO 1) ja vertikaalianalyysi aineistolähteittäin jaettuna kolmeen taulukkoon (TAULUKKO 2 - TAULUKKO 3).

<div>Horisontaalitalaso</div> <div>Huono taloustilanne ja kilpailukyky</div> <div>Puute osaajista ja osaamisesta työmarkkinoilla</div>	Litania Hyvinvointiyhteiskunta uhattuna <ul style="list-style-type: none"> • kilpailukyky • polarisoituminen (Katainen) • jälkeenjääneisyys (Sipilä) 		Osaavan työvoiman puute <ul style="list-style-type: none"> • heikentävä huoltosuhde • tavoitteena 72% työllisyys • pidemmät työurat • muuttuvat osaamisvaatimukset • puutteet osaamisessa ja koulutuksessa 	
	Sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset syyt Talouspolitiikka Sosiaalipolitiikka Työllisyys Koulutuksen työelämäyhteydet <ul style="list-style-type: none"> • työelämälähtöisyys • työssä oppiminen • näyttötutkinnot • työelämän kelpoisuusvaatimukset (Sipilä) • toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi (Sipilä) • yritystoiminta 		Koulutuksen tehostaminen <ul style="list-style-type: none"> • lyhyemmät opiskeluajat • joustavat opintoratkaisut • ei monikertaisia tutkintoja • digitalisaatio • kannustava rahoitus • osaamiskeskittymät Aikuiskoulutus <ul style="list-style-type: none"> • työelämälähtöisyys • siirtymät asteelta toiselle • toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi (Sipilä) • laaja aikuiskoulutus (Katainen) 	
	Maailmankuva ja arvot * talouskasvu * teknologia * tasa-arvo		* sivistys * huippupuhe * yrittäjyys * johtajuus	
	Metafora ja myytit * sisu * ahkeruus * nuorena vitsa väännettävä		* PISA	

KUVIO 10. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien CLA-analyysin yhteenveto

6 AIKUISKOULUTUKSEN KÄSITESIIRTYMIÄ

Maailman markkinoiden globaalit vaikutukset ja nopeat muutokset, talouden laskukausi, työttömyys ja huoltosuhteen heikkeneminen kuvaavat Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien toimintaympäristöä, jossa hallituksen on ylläpidettävä ja rakennettava hyvinvointiyhteiskuntaa. Ne eivät ole haasteina uusia, vaan hallitukset ovat ratkoneet vastaavia ongelmia hallituskaudesta toiseen. Esimerkiksi huoltosuhteen heikkenemiseen liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa jo ennen suurten ikäluokkien eläköitymistä. Hallitus ohjaa kansantalouden selviytymisohjelmaa ja asettaa kaudelleen tavoitteet ja käynnistää toimenpiteet, joiden suuntaviivat määrittellään hallitusohjelmassa. Koulutus on yksi hyvinvointiyhteiskunnan tukijaloista yhteiskunnallisen tasa-arvon perustana ja tarvittavan työvoiman tuottajana.

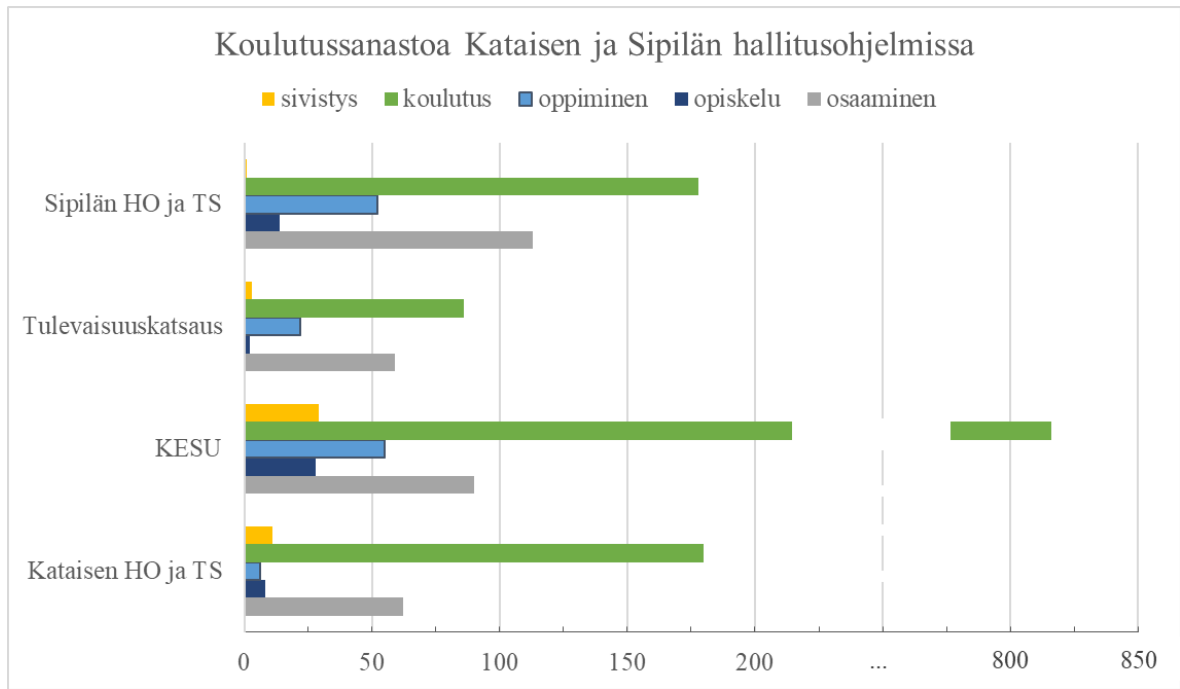
Edellisen luvun CLA paljastaa Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien aikuiskoulutukseen liittyvän keskustelun eri tasot. Litaniatasolla puhutaan hyvinvointiyhteiskunnan edellytyksistä, kilpailukyvyistä, työttömyydestä, kasvavasta huoltosuhteesta ja osaavan työvoiman puutteesta. Ongelmat samoin kuin niiden ratkaisusuunnitelmat ovat moniulotteisia ja vaativat yhteistyötä yhteiskunnan eri osa-alueilla. Sosiaalisten syiden tasolla koulutuspoliittiset ratkaisut kietoutuvat sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaan. Työuria pidennetään tehostamalla koulutusta, koulutuksen tarjontaa ja sisältöä muokataan vastaamaan työmarkkinoiden kysyntään, koulutuksella rohkaistaan yrittämään ja innovaatioon yhteiskunnan kasvun tueksi. Valtion rahoitusratkaisut ohjaavat koulutustoiminnan ja yksilöiden valintoja. Hallituksen esittämät aikuiskoulutuksen ongelmat ja ratkaisut perustuvat maailmankuvien ja arvojen tasolla talouskasvuun sekä kansainvälisen menestyksen ja kilpailukyvyn tavoitteluun ja perusopetuksen tuottamaan mahdollisuuksien tasa-arvoon. Vaikka sivistystä korostetaan keskeisenä arvona, sen edistäminen aikuiskoulutuksessa perustuu ennemmin työmarkkinoiden imuun kuin sivistyksen ideaaliin. Usko digitalisaation ja teknologian tuomaan edistykseen on vahva. Etenkin Sipilän hallitusohjelma ihailee yrittäjyyttä ja vahvaa johtajuutta. Myyttien tasolla elinikäisen oppimisen tarinaa kannattelevat suomalainen sisu ja talvisodan henki. PISA-tutkimuksista muistetaan Suomen kärkiasema, joka käsitetään pysyväksi tilaksi ja takaajaksi Suomelle asemalle koulutuksen mallimaana.

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat, KESU ja opetusministeriön tulevaisuuskatsaus tuovat esille koulutukseen liittyviä huolenaiheita, kehityskohteita ja tavoitteita. Tarkastelen seuraavissa luvuissa aineistoa CLA-analyysin tulosten pohjalta pyrkien tunnistamaan aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen kannalta keskeiset käsitteisiin liittyvät siirtymät ja arvovalinnat. Tulkitseen analyysin tuloksia tutkimuskysymyksiäni (luvussa 4) vasten. Tavoitteenani on selvittää, miten elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus on määritelty. Peilaan löydöksiä asiantuntijoiden elinikäistä oppimista ja aikuiskoulutusta koskevaa keskustelua vasten (ks. luku 2.1). Aloitan kuvaamalla määrällisen sisällönanalyysin avulla, mitä aikuisten koulutukseen liittyviä termejä käytetään Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa ja niihin liittyvissä dokumenteissa.

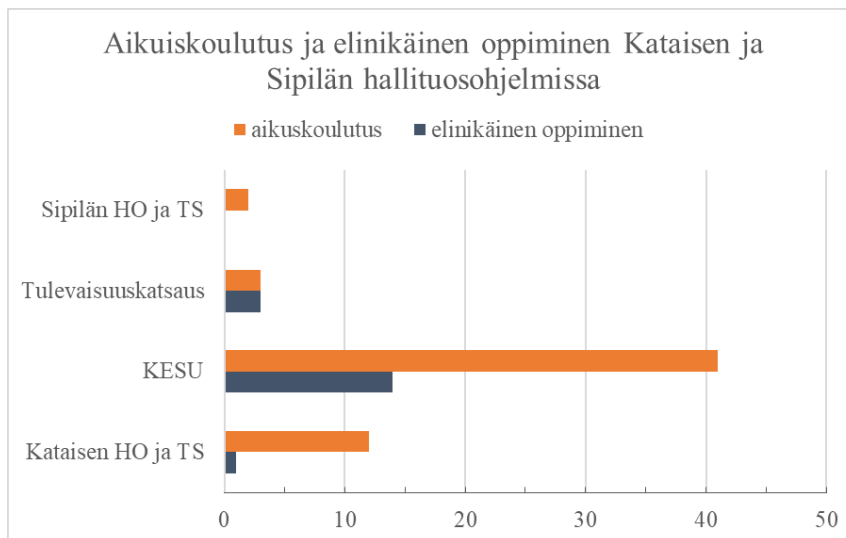
6.1 Koulutussanasto hallitusohjelmissa

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien aikuiskoulutuksesta käyttämien käsitteiden analyysin pohjaksi tutkin seuraavaksi dokumenteissa esiintyvää koulutukseen liittyvää sanastoa kvantitatiivisen sisällönanalyysin avulla. Esittelen yleisesti koulutuksesta käytettyä sanastoa erottelematta käyttöyhteyttä. Vertailen koulutuksen keskeisten sanojen esiintymistiheyttä Kataisen hallitusohjelman ja toimeenpanosuunnitelman (kuvioissa lyhennetty Kataisen HO ja TS), KESUn, opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksen sekä Sipilän hallitusohjelman ja toimintasuunnitelman (kuvioissa Sipilän HO ja TS) välillä. Ensimmäisessä kuviossa (KUVIO 11) on esitetty sivistyksen, koulutuksen, oppimisen, opiskelun ja osaamisen esiintymismäärät dokumentaatioissa. Elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus ovat erikseen omassa kuviossaan (KUVIO 12).

Dokumentaatioissa viitataan koulutuksella eri-ikäisten eritasoisiin koulutuksiin ja se on sanana ylivoimaisesti useimmin käytetty koulutusalan termi. Myös osaaminen esiintyy aineistossa usein. Tulevaisuuskatsauksessa se on lähes koulutus-sanan kanssa yhtä yleinen. Sipilän hallitusohjelmassa ja toimintasuunnitelmassa osaamis-sana esiintyy tiheämmin ja suhteessa muihin termeihin useammin kuin Kataisella. Sipilän hallitusohjelmassa oppiminen on suhteessa jopa KESUa vahvemmin esillä; Kataisen ohjelmassa oppiminen mainitaan muutaman kerran. Sivistys jää itse hallitusohjelmissa yksittäisten mainintojen tasolle (ks. CLA-analyysi luvussa 5.5.3).



KUVIO 11. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien koulutussanastoa



KUVIO 12. Elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa

KUVIO 13 tukee havaintoa, etteivät elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus ole hallitusohjelmissa aiheeltaan koulutuksen osa-alueella keskeisiä. Koulutuksen painopiste on nuorissa. Kataisen hallitusohjelmassa on lyhyt osuus aikuiskoulutukselle ja KESUssa sille omistettu oma luku, mutta tulevaisuuskatsauksessa ja Sipilän hallitusohjelmassa aikuiskoulutuksesta on vain muutama maininta.

Elinikäinen oppiminen jää kokonaan mainitsematta Sipilän ohjelmassa, eikä Katainenkaan mainitse sitä kuin kerran. KESUssa elinikäinen oppiminen on vielä nostettu esille, mutta tulevaisuusskat-
sauksessa se jää kolmella maininnallaan koulutuksen ja osaamisen taakse taustalle. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien käyttämät sanavalinnat yhdessä niiden aikuiskoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyvän keskustelun kanssa tuovat esille ohjelmien välittämiä muutoksia aikuisten koulutuksen käsitteissä. Esittelen seuraavassa luvussa havaitsemiä mielestäni merkittävimmät käsi-
tesiirtymät.

6.2 Minkälaisia käsitesiirtymiä on mahdollista tunnistaa keskeisistä politiikka- teksteistä asiakirjoja lukemalla?

Aikuiskoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen käsitteet ovat laajoja ja monitulkintaisia, osittain päällekkäisiä lukujen 2.1, 2.2 ja 3.4 tarkastelun mukaisesti. Elinikäinen oppiminen voi tarkoittaa mitä vain opiskelua, oppimista ja henkistä kehitystä. Se nähdään aikuisille tärkeänä työelämässä selviämiseen taitona, jonka ylläpitäminen on aikuisten omalla vastuulla (Vanttaja & Järvinen 2006, 39). Lainsäädännössä elinikäinen oppiminen mainitaan koulutuksen tehtävänä ja kaikkien koulutus-
tasojen perustana, mutta sitä ei ole määritelty erikseen keskeisissä hallituksen ohjelmaa kuvaavissa dokumenteissa. Käytännön esimerkkejä tai koulutustoimenpiteitä ei ole materiaalisissa annettu. Samoin aikuiskoulutuksen merkitys pitää tulkita hallitusohjelmien tekstin joukosta Aikuiskoulutus nojautuu elinikäisen oppimisen ajatukseen ja tavoitteeseen työelämävalmiuksien takaamisesta, kuten Pohjonen (2001, 24) on kuvannut. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa puhutaan aikuisten koulutuksen yhteydessä oppimisesta, osaamisesta, aiemmin opitun tunnistamisesta, koulutuksen työelämäyhteyksistä sekä ammattitaidosta tärkeinä tekijöinä Suomen menestykselle ja hyvin-
voinnille (ks. luvut 5.4.4 ja 5.5.3).

Tutkimalla käsitteiden käyttöä hallitusohjelmassa voi havaita ohjelman kirjoituksessa tehtyjä valintoja. Tekstissä käytetään tiettyjä ilmaisuja, toisia ilmaisuja ei esiinny lainkaan. Käsitettä on saatettu muokata, laajentaa tai kaventaa tai tuoda asiayhteyteen uusi käsite. Kuvaan seuraavaksi Kataisen ja Sipilän hallitusten ja opetus- ja kulttuuriministeriön aikuiskoulutuspolitiikkaa ohjaavista dokumenteista CLA-analyysin perusteella löytämiäni aikuisten koulutuskeskusteluun liittyviä käsi-
tesiirtymiä. Ymmärrän käsitteen muuttuneen, jos politiikkatekstien kielessä elinikäisestä aikuisten oppimisesta ja sen tavoitteista käytetään koulutusalan asiantuntijoiden puheesta tai valtionhallinnon tehtävien kuvauksesta (ks. luvut 2.1 ja 2.2) poikkeavaa kieltä. Löytämiäni käsitesiirtymiä yhteisesti
tukevia hallituskausien aikaisia lainsäädännöllisiä muutoksia kuvaa lopun johtopäätöksissä ja

pohdinnassa luvussa 7.2. Hallitusohjelmista nousee esille siirtymät elinikäisestä oppimisesta osaamiseen, aikuiskoulutuspuheen rajoittumisesta ammatilliseen koulutukseen, työelämän taitojen painotus tietopainotteisuuden sijaan ja yksilöllisten tarpeiden korostaminen koulutuksen yhtenäisen rakenteen ja sisällön sijaan. Käsitesiirtymien lisäksi minua kiinnostaa, ovatko siirtymät hallituksen oma vai yhdessä koulutuksen asiantuntijoiden kanssa jakama ymmärrys.

6.2.1 Elinikäisestä oppimisesta osaamiseen

Käsitteiden elämisen hallitusohjelmien välillä voi nähdä jo Kataista kahdeksan vuotta edeltäneestä hallitusohjelmasta, jossa puhe oli siirtynyt aikuiskoulutuksesta elinikäiseen oppimiseen (Rinne 2003, 236; ks. myös luku 3.4). Kataisen hallitusohjelmassa elinikäinen oppiminen on jäämässä syrjään osaamisen tieltä. Sama suuntaus näkyy Sipilän hallitusohjelmassa vielä voimakkaammin: Sipilän hallitusohjelmasta ja kärkihankkeista elinikäinen oppiminen on terminä hävinnyt kokonaan. Osaamispuhe on yhteistä molemmille hallitusohjelmille. (Ks. luku 6.1.) Katainen ja Sipilä määrittelevät Suomen kilpailukyvyn perustuvan korkealla osaamisella (Hallitusohjelma 2011, 9; Hallitusohjelma 2015, 7). Maailman osaavin kansa 2020 on Kataisen hallituksen osaamisen suuri tavoite (Hallitusohjelma 2011, 31). Sipilän tavoitteena on tehdä Suomesta kymmenessä vuodessa ”koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa” (Hallitusohjelma 2015, 17).

Kataisen hallitusohjelman mukaan maan kilpailukyky perustuu osaamiselle ja luovuudelle ja valtioiden kilpailukykyä arvioidaan kansainvälisten osaamisvertailuiden perusteella. Terminä osaaminen on korvannut elinikäistä oppimista: Kataisen hallitusohjelmassa puhutaan ”jatkuvasta osaamisen parantamisesta” (Hallitusohjelma 2011, 8) elinikäisen oppimisen sijaan. Osaamispuhe kattaa kaikki osa-alueet talous-, ulko- ja sisäpolitiikasta koulutukseen, hyvinvointipalveluihin ja ympäristöpolitiikkaan. Se jatkuu KESUssa, jonka lähtökohtana on hallitusohjelman tavoite maailman osaavimmasta kansasta. Kataisen hallitusohjelman lailla KESU korostaa kilpailukyvyn parantamista osaamisen parantamisella ja asettaa koulutuksen tavoitteet nimenomaan kansainvälisten vertailujen pohjalta. Osaamista mitataan ja vertaillaan. Osaamistavoitteiden rinnalla puhutaan hallitusohjelmasta poiketen oppimisen, oppimisvalmiuksien ja -mahdollisuuksien kehittämisestä. (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 5.) KESUn sanavalinnoissa elinikäinen oppiminen vielä esiintyy ja sieltä löytyy aineiston ainoa määritelmä elinikäiselle oppimiselle kaikkia elämänvaiheita koskevana oppimisena ”kaiken ikäisenä ja kaikilla elämänaalueilla” (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 12). Tästä laajasta määritelmästä huolimatta dokumentissa elinikäinen oppiminen keskittyy kilpailukykyä edistävän mitattavan osaamisen vahvistamiseen tukemalla aikuisten oppimisvalmiuksia, työssäoppimista, työelämälähtöistä työn ja oppimisen vuorottelua ja aikuisten kykyä mukautua työelämän muutoksiin. KESUn

välittämä käytäntö tukee Jukka Tuomiston (2002, 32) havaintoa, kuinka elinikäisellä oppimisella tavoitellaan pääasiassa tehokkuutta kaunopuheisista määritelmistä huolimatta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksen nimi *Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia* kuvaa hyvin läpi dokumentin kantavaa osaamisen teemaa. Elinikäisen oppimisen sijaan puhutaan osaamisen kehittämisestä ja uudistamisesta läpi työelämän (Osaamisella - - 2014, 9, 12). Tulevaisuuskatsauksessa samoin kuin KESUssa korostetaan oppimisen merkitystä. Tulevaisuuskatsauksen puhe innostavasta oppimisesta jatkuu Sipilän hallitusohjelmassa osaamisen ja koulutuksen painopistealueella hallituksen kärkihankkeissa. Oppimistulosten tulee tukea osaamisen hyödyntämistä innovoinnissa ja innovaatioiden kaupallistamisessa. Osaaminen on esillä työelämän tarpeiden näkökulmasta eikä sivistyksestä tai elinikäisestä oppimisesta puhuta. Joustavat opintopolut ja siirtymät koulutusten välillä ovat nuorille suunnattuja tavoitteita; Aikuisten osalta olennaisempaa on tarvittavan osaamisen kehittäminen työelämässä ja saada työssä oppiminen näkyväksi osaamiseksi. Julkisten tehtävien kelpoisuusvaatimuksia uudistamalla varmistetaan, että työtehtävien kannalta olennainen osaaminen on määritelty ja yksilön koulutus tehtävään optimoitavissa.

Keskittyminen osaamiseen elinikäisen oppimisen sijaan on esillä jo opetus- ja kulttuuriministeriön strategiassa vuodelta 2010. Ministeriön hankkeet käsittelevät osaamista ja osaamisperustaa eivätkä elinikäistä oppimista ja dokumenteissa painottuu hallitusohjelmien tavoin osaaminen. Elinikäinen oppiminen ei ole kuitenkaan terminä hävinnyt, vaan se esiintyy edelleen lainsäädännön lisäksi mainintoina ministeriön ja Opetushallituksen verkkosivuilla ja osassa asiantuntijoiden dokumentaatiota. (Ks. luku 2.2.)

6.2.2 Aikuiskoulutus ammatillista koulutusta

CLA-analyysin sosiaalisten syiden tasolla luvuissa 5.4.3 ja 5.4.4 on kuvattu Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien pitävän aikuiskoulutusta kilpailukyvyn ja työvoimapolitiikan kannalta merkittävänä työelämän osana. Kataisen hallitusohjelma ja KESU kuvaavat aikuiskoulutuksen sisältävän ammatillisen ja korkeakoulukoulutuksen lisäksi vapaan sivistystyön, mutta niiden sekä toimeenpanosuunnitelman toimenpiteet painottuvat ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Työelämän muuttuviin osaamisvaatimuksiin vastataan erikoistuvalla tilanteen mukaan työelämään sovitetulla aikuiskoulutuksella enemmän kuin tutkintoon johtavalla koulutuksella. Sipilän ohjelmassa aikuiskoulutus on supistunut ammatillisen koulutuksen uudistukseen, joka yhdistää nuorten ja aikuisten koulutusta painottaen työssäoppimista. Hallitusohjelmien painotus ammatilliseen koulutukseen poikkeaa opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuillaan ja raporteissaan esittämästä laajemmasta aikuiskoulutuksen tulkinnasta, joka pitää sisällään lähes kaiken aikuisten sekä sivistävän että ammattiin

liittyvän koulutuksen (ks. luku 2.2). Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa näkemys elinikäisestä oppimisesta ja aikuiskoulutuksesta on kaventunut taloudelliseen hyödyn ja työllistymisen tavoitteluun, mistä Horsdal (2007) ja Rinne ja Salmi (2005) arvostelevat aikuiskoulutuspolitiikkaa. Tilanne on muuttunut vuosituhannen alusta: Pohjosen (2001, 31) mukaan tuolloin elinikäisen oppimisen saralla toimittiin Suomessa aktiivisesti kehittämällä koulutusjärjestelmää sekä lainsäädännön että toiminnan avulla eikä siitä ollut muodostunut sisällöltään tyhjää hokemaa. Toisaalta aikuiskoulutuksen ammatillinen painotus ei sinällään ole uusi asia, sillä vastaavassa tilanteessa on oltu 1990-luvun alussa (Lehtisalo & Raivola 1992, 14).

6.2.3 Tietopainotteisuudesta työelämän taitoihin

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa osaaminen viittaa lähinnä työelämän taitoihin. Koulutuksella, ammatillisella koulutuksella ja korkea- ja aikuiskoulutuksella, vastataan työelämän tarpeisiin. Laaja-pohjaisen tieteellisen osaamisen ja sivistyksen arvostus on alhaalla. Osaaminen kehittyy työn ehdoilla ja työelämässä. Kuitenkin työssä ja muuttuvassa yhteiskunnassa yleiset taidot ovat tärkeitä, kuten luvussa 2.1 on kuvattu. Työelämässä tarvitaan alalle erityisen erikoisosaamisen lisäksi laaja-alaista osaamista ja yleissivistystä (Pohjonen 2001, 85).

Hallitusohjelmien tavoitteet näyttötutkintojen laajentamisesta, osaamisen tunnustamisesta ja tutkintojen osaamisperustaisesta määrittelystä painottavat työtehtäväkohtaisia taitoja. Ne eivät tuo yksilölle lisää tietoa tai kykyä soveltaa osaamistaan. Osaamisperustainen koulutus ei myöskään tue yleistietojen, tieteellisen osaamisen tai kansalaisaktiivisuuden kehittämistä. Isopahkala-Bouret (2013, 59, 62) kuvaa osaamislähtöisen arvioinnin kaventavan ajattelua ja kykyä soveltaa tietoa työelämän ja markkinoiden mukaisesti. Kun arvioinnissa keskitytään vain tiettyyn työtehtävään ja työympäristöön ja siinä tarvittavaan tietoon, jätetään tieteellinen tieto sekä arvioinnin että opetuksen ulkopuolelle (Isopahkala-Bouret 2013, 58, 61). Samoin aikuiskoulutuksen tarjoaminen kysyntä-painotteisesti rajaa koulutusta senhetkisiin tarpeisiin eikä pyri tarjoamaan laajoja kokonaisuuksia, perustutkimuksen osaamista eikä pidemmän tähtäimen tulevaisuuden näkökulmia. Edellisessä luvussa mainittu aikuiskoulutuksen ammatillinen painotus tukee havaintoa. Kataisen kauden KESUssa puhutaan tavoitteena ”oppisopimustyyppisestä” korkeakoulujen jatkokoulutuksesta ja ”työelämän tarpeisiin vastaavan yhtenäisen kokonaisuuden” tarjoamisesta (Koulutus ja tutkimus - - 2012, 37–38). Myös opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut ja koulutustarpeiden ennakkoinnin työryhmän raportit korostavat elinkeinoelämän vaatimia työelämätaitoja, vaikka käsittävät aikuisten koulutuksen ammatillista koulutusta laajemmin (ks. luku 2.2). Opetus- ja kulttuuriministeriön koulu-

tustarpeiden ennakkoinnin työryhmä ehdottaa aikuiskoulutukselle lisääntyvää osallistumista työelämän projekteihin (Saarinen & Leveälahti 2015, 85). Riittävien työelämän taitojen taso ohjaa koulutustavoitteita.

6.2.4 Yhtäläisestä koulutuksesta yksilöllisille koulutuspoluille

Kataisen hallitusohjelmassa ja KESUssa yhtenä tavoitteena mainitaan aikuiskoulutuksen tasa-arvoinen saatavuus ja ”kaikki tasot kattava” koulutus. Kataisen ohjelma pyrkii myös vastaamaan henkilökohtaisiin koulutustarpeisiin. Dokumenteissa puhutaan yksilöllisistä koulutus- ja opintopoluista. Yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen korostuu edelleen Sipilän hallitusohjelmassa, jossa ammatillisen aikuiskoulutuksen uudistuksen myötä halutaan kouluttaa yksilöitä nimenomaan heidän osaamisensa pohjalta vastaten asiakkaiden kysyntään. Sipilän ohjelma painottaa elämänhallintaa ja yksilöiden vastuuta ja mahdollisuuksia yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien pohjalta (ks. luku 5.5.2 ja Kröger 2016). Yksilön tarpeet syrjäyttävät koulutuksen lähtökohtana koulutuksen tietorakenteet ja opetusohjelmat. Markkinoiden kysyntä määrittää koulutuksen tarjonnan sen sijaan, että koulutuspolitiikalla ohjattaisiin koulutusta määrättyyn suuntaan. Sipilän tavoitteleva innostava omaehtoinen oppiminen, ”Suomi on maa, jossa tekee mieli oppia koko ajan uutta.” (Hallitusohjelma 2015, 17.), on jatkoa 1990-luvun puolivälistä alkaneelle yhteiskunnalliselle keskustelulle ihmisten oman positiivisen oppimisasenteen, ”oppimisen ilon”, tärkeydestä yhteiskunnan menestyksen osatekijänä (Pohjonen 2001, 34). Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän korostaa tulevaisuudessa tarvittavan moninaisten koulutuspolkujen tukemista sekä elinikäisen oppimisen kehittämistä oppilaitoskeskeisyydestä yritysläheisemmäksi (Saarinen & Leveälahti 2015, 15, 85; Osaamis- ja koulutustarpeiden valtakunnallisen ennakkoinnin kehittäminen 2016, 15; ks. myös luku 2.2).

6.3 *Millaisista arvovalinnoista käsitteiden muutokset kertovat?*

Maaailman talouden tilanne ja yhteiskunnan kunkinhetkiset resurssit ja poliittinen asenneilmapiiri määrittävät toimintaympäristön, jossa hallitusohjelmat kirjoitetaan ja johon ne myös sopeutetaan. Jotta hallitusohjelmalla olisi onnistumisen edellytykset, on sille saatava hallituksen kannatuspohjaa laajempi sitoutuminen. Hallitusohjelmissa esiin nostetut aiheet ja käytetty kieli kuvaavat hallituspuolueiden yhteisesti sopimaa näkemystä hallituskauden tärkeistä tavoitteista. Ne ovat yhteiskuntaa hallituskauden ajan ohjaavia ja siitä vielä seuraavalle kaudelle heijastuvia arvovalintoja. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien aikuiskoulutuspolitiikassa on nähtävissä käsitteelliset siirtymät elin-

ikäisestä oppimista osaamiseen sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen ja työelämän taitojen korostamiseen yksilöllisten valintojen pohjalta edellä kuvatun käsitesiirtymien mukaisesti. CLA-analyysin arvojen tasolla olen tunnistanut ohjelmien taustalla vaikuttaviksi arvoiksi talouskasvun, tasa-arvoiset mahdollisuudet, sivistyksen, teknologian, yrittäjyyden, ja johtajuuden sekä niitä ympäröivän huipupuheen. Kuvaan seuraavaksi analyysin perustuen ohjelmien käsitesiirtymien välittämiä arvovalintoja ja miten arvovalinnat tulevat esiin eri hallitusohjelmissa ja niihin liittyvissä avaindokumenteissa. Tunnistan sen, millaisia jatkuvuuksia ja eroja näistä tekstidokumenteista voi analyysilläni tuoda esille.

6.3.1 Talouskasvu ja kilpailukyky

Talouskasvu ja talouspuhe ovat saaneet vahvan aseman poliittisessa keskustelussa. Talouspolitiikka ohjaa koko yhteiskuntaa ja talouskasvu on kaiken ylittävä tavoite. Kansallisen kilpailukyvyn painottaminen 2010-luvun hallitusohjelmissa pohjautuu jo 1980-luvulta alkaneeseen kehitykseen, jota Kantola (2002, 2006) kuvaa väitöskirjassaan ja artikkelissaan (ks. luvut 3.4 ja 5.5.6). Mirka Räisänen (2014, 89) toteaa väitöskirjassaan sekä poliitikkojen että opettajajärjestöjen hiljaisesti hyväksyneen uusliberalistisen kilpailukykyä korostavan kansallisen koulutuspolitiikan. Kilpailuvaltiossa puhutaan osaamisesta ja osaamisen kehittämisestä työelämää vastaavaksi. Kansalaisten tulee itse kehittää osaamistaan ja varmistaa työmarkkinakelpoisuutensa. Valtion tehtäväksi on tullut kannustaa kansalaisia, jolloin se ei enää ole ensisijaisesti demokraattinen yhteisö vaan ennemminkin kansalaisiaan parempiin suorituksiin motivoiva valmentaja (Kantola 2006, 171). Hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen on yksilöiden eikä valtiovallan vastuulla. Syrjäytymisen ja eriarvoisuuden estäminen eivät ole Sipilän hallitusohjelmassa enää esillä kuten Kataisella. Kun elinikäisen oppimisen sijaan puhutaan osaamisesta, keskitytään työelämää palvelevaan tietojen ja taitojen hyväksikäyttöön. Samoin aikuiskoulutuksen painotus ammatillisen koulutukseen palvelee talouskasvun ja kilpailukyvyn tavoitteita. Teknologian ja digitalisaation edistämistä pidetään kilpailukyvyn edellytyksenä: se on tärkeää sekä osaamisalueena että osaamisen ja koulutuksen hallinnan työkaluina ja sovelluksina. Sipilän hallitusohjelmassa puhutaan jopa digitalisaation mahdollistamasta ”tuottavuusloikasta” (Hallitusohjelma 2015, 26; ks. luku 5.5.4).

6.3.2 Työelämässä mitattavat suoritukset

Erityisesti Sipilän ohjelma kaventaa sivistyksen ja elinikäisen oppimisen työelämässä mitattaviin suorituksiin. Aikuisen taitojen ja kykyjen tulee olla sovellettavissa työelämässä ja palvella innovointia ja kilpailukyvyn edistämistä. Ammatillisessa koulutuksessa lähtökohtana on työelämävastaavuus. Ehdotetulla uudella korkeakoulujen rahoitusmallilla tuetaan tätä näkökantaa korkeakoulututkintojen arvioinnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä on antanut ehdotuksen korkeakoulujen rahoitusmallin muuttamisesta niin, että rahoitukseen vaikuttaa valmistuneiden työllistymisen laatu mitattuna heidän kokemallaan tutkinnon hyödyllisyydellä työelämässä (Ehdotus laadullisen työllistymisen sisällyttämiseksi korkeakoulujen rahoitusmalleihin 1.1.2019 alkaen 2017). Työryhmän ehdotus kaventaa käsitystä koulutuksen hyödyllisyydestä koskemaan vain koettua työelämävastaavuutta. Muuta koulutuksen tuomaa hyötyä ei tunnusteta. Professori Tommi Lehtonen (2017) kritisoi esityksen kannustavan yksipuoliseen koulutukseen ja tutkintojen suuntaamiseen työmarkkinoiden tarpeisiin eikä uuden tiedon tuottamiselle eikä sivistyksen lisäämiselle anneta arvoa. Lehtonen (2017) pelkää yliopiston muuttuvan "tuotekehitys ja henkilöstökoulutus-yksiköksi". Mäkinen ja Annala (2010, 52) toteavat korkeakoulutuksesta opetussuunnitelmasta kirjoittaessaan, että yksipuolinen työelämän tarpeita korostava kompetenssikeskustelu unohtaa korkeakoulujen tehtävän kasvattaa yhteiskuntaa ja maailmaa muuttavia ihmisiä. Katherine Nicoll ja Henning Salling Olesen (2013, 103) kuvaavat, kuinka 1990-luvulta lähtien kompetenssi-käsite on levinnyt poliittiseen, koulutukselliseen ja akateemiseen keskusteluun korostaen oppimista virallisen koulutusorganisaatioiden ulkopuolella. Markkinavoimien määrittäessä sosiaaliset kriteerit eivät määritä koulutuksen ja oppimisen sisältöä. Tietoja ja taitoja arvostetaan vain, jos niiden hyöty voidaan osoittaa käytännössä ja hyödyntää etenkin työelämässä. (Nicoll & Salling Olesen 2013, 105.) Kolkka ja Karjalainen (2013, 55) pitävät työvoiman saatavuuteen ja työelämän vaatimuksiin perustuvaa koulutuspoliittista näkemystä liian kapeana, koska koulutuspolitiikan tulisi käsitellä laajemmin yhteiskunnan muutosta ja ihmisten jokapäiväisessä elämässä tarvitsemaa tietämystä.

6.3.3 Sivistys välinearvona

Työelämätaitojen ja ammatillisen osaamisen korostaminen sivuuttaa poliitikkojen kauniista puheista huolimatta sivistyksen arvon sinällään ja korostaa sen taloudellisesti mitattavissa olevaa arvoa. Kun halutaan palvella työelämää mahdollisimman tehokkaasti ja tehostetaan koulutusta näyttötutkinnoin, suosimalla nopeaa yhden polun opiskelua ja keskittymällä työelämän koulutustarpeisiin, karsitaan

laaja-alaista ja yleissivistävää sekä ammatillista tietoperustaa. Aikuisten koulutuksessa ammatillinen koulutus ja työssä oppiminen ovat sivuuttaneet laajemman aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen korostaen osaamisen näyttämistä. Leila Pehkonen (2013, 32, 36–37) toteaa Kataisen hallituskauden ammatillisen koulutuksen asiakirjoja tutkiessaan, että sivistys puuttuu sanana ammatillisen koulutuksen lainsäädännöstä eikä sitä tuoda esille ammatillista koulutusta ohjaavissa dokumenteissa. Samoin Kataisen hallituskauden KESUssa kilpailukyvyn ja tehokkuuden keskustelu on korvannut sivistyskeskustelun. Ammatillisessa koulutuksessa sivistyksellä ole omaa roolia vaan se on työlle alisteinen eikä henkistä pääomaa kasvattava. (Pehkonen 2013, 44–46.)

Työelämän tarpeita palveleva taloudellisuus on ristiriidassa sivistyksen arvostuksen kanssa. Laki ensikertalaisille varattavista korkeakoulujen aloituspaikoista (L 256/2015) tähtää työurien aikaistamiseen ja leikkaa aikuisopiskelijoiden tavoiteltavissa olevien aloituspaikkojen määrää. Aikuisten toiset mahdollisuudet ja uran vaihdot ovat jatkossa vaikeasti toteutettavia. Kataisen ja Stubbin hallitusten esityksestä tehty yliopistolain lakimuutos on esimerkki yksilön valinnan vapauden rajoittamisesta (ks. Salo & Suoranta 2002, 59; Vanttaja & Järvinen 2006, 28). Sipilän hallituksen koulutuspolitiikkaa on arvosteltu koulutusleikkauksista ja markkinalähtöisyydestä. Matti Rautiainen ja Olli-Pekka Moisio (2015) kuvaavat Sipilän hallituksen koulutuksen alan kärkihankkeita elinkeinoelämää palveleviksi tuotannollisiksi prosesseiksi, jotka eivät edistä sivistystä eivätkä demokratiaa. Koulutus jää ihmisen omalle vastuulle. Koulutuspolitiikkaa käsitellään talouden välttämättömyyksien rajaamana toimintana, jolloin hyväksytään kyseenalaistamatta vaihtoehtoton säästöpolitiikka (Salo & Suoranta 2002, 91). Suhtautuminen koulutukseen riippuu ristiriitaisesti taloudellisesta tilanteesta: hyvinä aikoina korostetaan koulutuksen olevan sijoitus tulevaisuuteen ja huonoina aikoina koulutuksesta leikataan liiallisena kulutuksena (Lehtisalo & Raivola 1992, 44).

Hallitusohjelmissa tieteellä ja tutkimuksella on vain välinearvoa: osaaminen on muutettava taloutta palveleviksi innovaatioiksi. Työllisyyden edistämisen ei tarvitsisi poissulkea samanaikaista sivistyksen arvostusta, vaikka valtion velkaantumisen pysäyttäminen ohjaa koulutustarjontaa ja tutkimusta. Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmissa yksi koulutuksen tärkeimmistä tavoitteista kilpailukyvyn edistämisessä on työurien pidentäminen ja koulutuksen läpäisyn parantaminen suosimalla nopeaa ja tehokasta yhden koulutusvalinnan polkua. Koulutusta uudistetaan työelämälähtöisesti, jonka uskotaan takaavan juuri oikean riittävän osaamisen työelämään. Anu Kantola (2016) kuvaa Helsingin Sanomien kolumnissaan, kuinka Suomessa ei arvosteta laaja-alaisuutta toisin kuin Yhdysvalloissa. Siellä yhtiöt palkkaavat herkemmin eritaustaisia ihmisiä ja monien yhtiöiden taustalla on ihmisiä monialaisella koulutuksella. Työelämän muutoksessa ja luovuuden merkityksen korostuessa monialaisuus on vahvuus. Esimerkkinä hän mainitsee teknologiayritykset ja erityisesti Steve Jobsin, jonka taustalla olivat katkonaiset ja keskeneräiset yleissivistävät yliopisto-opiskelut (Kantola 2016.)

Filander (2016, 11) kuvaa, kuinka Kantola tuo esimerkillään yrityselämän ”innovatiivisuuden ikonista” Steve Jobsista esille humanistisen yliopistosivistyksen merkityksen yrityselämän peräänkuuluttamalle luovuudelle ja innovatiivisuudelle kyseenalaistaen julkisessa keskustelussa korostetun yksipuolisen tehokkuuden vaatimuksen.

7 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat on kirjoitettu lama-aikana, jolloin valtion talous on tiukalla, menoissa säästetään ja työttömyys on korkea. Globalisaation myötä valtioiden välinen taloudellinen kilpailu on lisääntynyt ja uusliberalistinen markkinatalouspohjainen ajattelutapa levinnyt. Uusliberalismi on osa globalisaatiokehitystä korostaen markkinoiden, kilpailukyvyn, yksilöllisyyden, valinnanvapauden ja yrittämisen arvoja (Rinne 2002a, 102). Uusliberalistinen kilpailuvaltio kyseenalaistaa sen, onko sillä varaa ylläpitää hyvinvointivaltiota (Kantola 2006, 173). Koulutuspolitiikan kannalta tilanne on haastava, kun se kilpailee rahoituksesta työllistämistoimien ja terveydenhuollon kanssa. Tiukan talouskurin aikana hallituksen tulisi ohjata koulutusta niukemmilla resursseilla rakentaen kuitenkin pohjaa tulevalle nousulle. Suomen tulisi pärjätä osaamisellaan kansainvälisessä kilpailussa ja kyetä uudistumaan nopeasti. Työntekijöiltä vaaditaan joustavuutta ja dynaamisuutta mukautuakseen muuttuviin haasteisiin, mikä asettaa aikuistenkin osaamistavoitteet korkealle. Aikuisten koulutukseen kohdistuu sekä yhteiskunnallisia että yksilöllisiä tarpeita: yksilöitä ohjaavat oma kiinnostus ja osaamistarpeet suhteessa työvoiman kysyntään, kun taas yhteiskunnallisia tarpeita ohjaavat talous, työmarkkinatilanne, aluepolitiikka sekä muut vastaavat laajemmat ilmiöt (Leveälähti ym. 2015, 142–143).

Tutkielmassani tavoitteeni on ollut selvittää, kuinka Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmat ohjaavat elinikäistä oppimista ja aikuiskoulutusta. Seuraavissa luvuissa teen yhteenvedon tutkielmani keskeisistä tuloksista, käsittelen tutkimukseni pätevyyttä ja luotettavuutta ja lopuksi annan suosituksia ja ideoita jatkotutkimuksille.

7.1 Tulokset

Lähtökohtana tutkimukselle olivat termit elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus. Molemmat niistä tuntuvat kärsineen inflaatiosta hallitusohjelmissa ja ministeriöiden julkaisuissa. Samasta asiasta puhutaan monin termein: jatkuva oppiminen, osaamisen kehittäminen, elinikäinen oppiminen ja osaaminen. Todellisia toimia oppimisen edistämiseksi ei juuri esitetä. Aikuiskoulutuksella viitataan milloin kaikkeen aikuisille suunnattuun koulutukseen milloin pelkkään ammatilliseen koulutukseen.

Tämä tukee Rinteen (2002b, 17, 20) havaintoa aikuiskasvatuksen yksiselitteisen määritelmän puuttumista ja kauniiden tavoitteiden jäämistä puheen tasolle. Koulutusjärjestelmän on vaikea vastata selkeästi elinikäisen oppimisen haasteisiin, koska se on monimuotoista ja nopeasti muuttuvaa laajalla opiskelijapohjalla (ks. Rinne 2002b, 11, 15).

CLA paljastaa aikuiskoulutuspolitiikan ja elinikäisen oppimisen keskustelun taustalta Suomen kilpailukyyn kasvattamiseen ja jatkuvan talouskasvuun perustuvan maailmankuvan. Vaikka sivistyksestä puhutaan arvostavasti ja tavoitellaan maailmanluokan osaamista, osaaminen itsessään ei ole arvo vaan sen mahdollistama parempi kilpailuasema globaaleilla markkinoilla. ”Sivistys on arvo sinänsä.” jää kaikkumaan perusopetuksen varaan iskostuneena iskulauseena. Koulutus on tärkeää, jos se tukee työllistymistä. Hallituksen koulutuspolitiikan tehtävä on taata osaava ja riittävä työvoima markkinoille. Työurien pidentäminen, opintojen tiivistäminen, koulutustarjonnan parempi kohdentaminen, työssäoppiminen ja edellytysten luominen jatkuvan osaamisen parantamiselle sekä koulutuksen työelämäyhteistyön kehittäminen ovat keskeisiä hallitusohjelman aikuiskoulutuspolitiikan päämääriä. Aikuiskoulutuksen tarve lähtee työmarkkinoilta eikä oppijasta itsestään. Työurien pidentäminen vaikuttaa ratkaisuna kovin yksinkertaistetulta: se pitää sisällään oletuksen, että talouden ongelmat ratkeavat työuria pidentämällä ja että työtä on, kunhan vain työ ja tekijät kohtaavat toisensa. Myyttien tasolla edelleen vaikuttavat usko suomalaisten taistelutahtoon ja sisuun, nuorena rakennettuun urapolun pohjaan ja suomalaisen koulun tuottamaan kansainvälisesti tunnustettuun huippuosaamiseen kansakunnan kivijalkana ja uuden kasvun ja menestyksen pohjana.

CLA-analyysin perusteella olen vastannut tutkimuskysymyksiini tunnistuen koulutuspolitiikkaa ohjaavasta keskustelusta limittäin toisiinsa sekaantuneen ylimalkaisen elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen keskustelun rinnalla vahvan osaamispuheen ja työelämän taitojen painotuksen. Hallituksen dokumenteista olen erottanut neljä keskeistä aikuisten koulutukseen liittyvää käsitteesiirtymää: elinikäisen oppimisen sijaan on alettu puhua osaamisesta, aikuiskoulutus keskittyy ammatilliseen koulutukseen, elinikäinen oppiminen painottuu työelämän taitoihin tietopohjan laajentamisen kustannuksella ja asiakaslähtöisen tarjonnan myötä arvostetaan enemmän yksilöllisiä kuin yhtäläisiä koulutusratkaisuja. Talouskasvu ja kilpailukyky ohjaavat aikuisten koulutuksen tavoitteita, ja ainoastaan työelämässä mitattavat suoritukset ovat arvokkaita. Sivistys ja laaja koulutuspohja ovat hyödyttömiä ja turhia, ellei niiden tuottama taloudellinen hyöty ole suoraan nähtävissä. Tutkimuksen tulokset halutaan kaupallistaa välittömästi innovaatioiksi. Kataisen hallituksen ohjelmassa työelämäosaamisen sekä koulutuksen ja työelämän yhteistyön vahva arvostus nousee jo esille, mutta varsinaisesti Sipilän ohjelmassa ne muodostavat hyvin keskeisen teeman hallitustyöskentelylle. Osoitan tämän jatkuvuuden, mutta tunnistan hallitusohjelmissa myös kiinnostavia eroja ja katkoksia.

7.2 Johtopäätökset ja pohdinta

Kataisen ja Sipilän ohjelmissa elinikäinen oppiminen ja aikuiskoulutus eivät ole keskeisiä aiheita. Kilpailukyky, taloudelliset arvot ja työelämän taidot ohjaavat erityisesti hallituksen johtamia aikuisten koulutusratkaisuja kansan kulttuurin uusiutumisesta ja sivistystasosta huolehtimisen sijaan. Elinikäinen oppiminen käsitetään koulussa opettujien yleisten oppimisvalmiuksien päälle rakentuvaksi lähinnä työelämän tarpeita palvelevaksi ammatillisen osaamisen ylläpitäjäksi ja parantajaksi. Työelämän luotetaan osaavan määrittellä yksiselitteiset vaatimukset osaamiselle muuttuvien osaamistarpeiden muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä. Keskittyminen työpaikkaspesifiseen taitoperustaan suuntaa koulutusta yksipuolisesti työtilanteen mukaan eikä tarjoa ammatin yleistä laajaa tietoperustaa ja pohjaa, joka antaisi valmiutta sopeutua muuttuviin tilanteisiin (Isopahkala-Bouret 2013). Koulutuspolitiikan pitkäjänteinen perusta rapautuu eikä monipuolisuudelle, vapaudelle ja luovuudelle anneta tilaa, vaikka juuri ne mahdollistaisivat hallitusten kaipaamat innovaatiot.

Aikuiskoulutuksen tarpeissa pääpaino on ammatillisella koulutuksella ja näyttötutkintojen edistämällä, ja ehdotetut toimenpiteet kohdistuvat ammatillisen koulutuksen kehitykseen. Kataisen hallitusajan KESU ja Sipilän hallitusohjelma korostavat, kuinka tutkintojen määrittelyyn tulee sisällyttää jo opittujen taitojen näyttömahdollisuus ja parantaa näin aiemmin tutkinnottomien aikuisten koulutustasoa. Yksilön itse hankkiman osaamisen tunnustaminen on koulutusjärjestelmälle halpa tapa räätälöidä tutkintoja mutta osaamisen määrää ja laatua työmarkkinoilla näin virallistetut tutkinnot eivät välttämättä lisää lainkaan. Koulutusvertailujen kannalta tämä merkitsee parempaa sijoitusta tilastoissa lisäämättä itse koulutusta tai koulutettavan osaamista. Onko siis kilpailukyvyn kannalta tärkeää olla osaava kansa vai vain vaikuttaa siltä? Olisiko osaamista ja tutkintoja siirrettävä: tutkinnottomille tutkinto ja korkeakoulutetuille oikeaa työelämän osaamista?

Digitalisaatio on tunnistettu yhteiskuntaa ja taloutta muuttavaksi trendiksi, jonka avulla tehostetaan koulutusta ja parannetaan kilpailukykyä. Se ulottuu työelämästä julkisiin palveluihin, ja kansalaisten edellytetään osaavan käyttää sähköisiä palveluita itsenäisesti. Teknologian ja sovellusten muuttuessa käyttäjät joutuvat vielä opettelemaan käyttöä aina uudelleen. Näsin (2013, 40, 45) väitöstutkimuksen mukaan erilaisten sosiodemografisten ryhmien välinen eriarvoisuus tietoteknisessä osaamisessa ilmenee erityisesti internetin käytön tarkoituksissa – mihin he osaavat ja haluaavat käyttää tietotekniikkaa. Digitaalisen osaamisen kouluttaminen olisi tärkeää varsinkin syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien osalta. Näsin (2013, 47) tutkimuksessa ikäihmisten osalta aktiivinen internetin käyttö on yhteydessä muuhunkin aktiivisuuteen ja hyvinvointiin. Aikuiskoulutuksen vähe-
nevien varojen osalta arvovalinta on kuitenkin kohdistunut tekniikan edistämiseen koulutusmene-

telmissä eikä sisällöntuottoon. Vain Kataisen hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota digitalisaation vaatimaan osaamiseen ja oppimiseen liittyviin ongelmiin. Kuten aikuisten koulutuksessa muutenkin, myös digitalisen osaamisen hankkimisessa luotetaan yksilöiden itseohjautuvuuteen ja aktiivisuuteen.

Koulutuksen painopiste on siirtynyt edelleen enemmän nuoriin ja työelämäyhteyksien korostamiseen. Vaikka asiantuntijat puhuvat elämänlaajuisesta ja elinikäisestä oppimisesta, koulutusjärjestelmää ja aloituspaikkamääriä ohjaavat etupäässä nuorten ikäluokan tulevaisuudennäkymät ja vaatimus yhden ammattiuran kehittämisestä muuttuvien ammattirakenteiden yhteiskunnassa (Kolkka & Karjalainen 2013, 53). Koulutuspaikat ja -polut on määritelty nuorten ehdoilla aikuis-koulutuksen ollessa aliarvostettua (ks. Rinne 2002b, 19). Aikuisten koulutukseen myönteisesti suhtautuvien puheiden ja käytännön toteutuksen välillä on ristiriita. Yliopistolain muutos, jolla pyritään pidentämään työuria alusta, heikentää aikuisopiskelijoiden opiskelumahdollisuuksia. Näyttötutkinon kehittäminen antaa tunnustuksen työssä opituille taidoille, mutta se ei itsessään tuota lisää osaamista tai koulutusta. Näkemystä aikuiskoulutuksen vähäisestä arvostuksesta tukevat Sipilän hallituksen tekemät aikuiskoulutustuen leikkaukset sekä esitys niin sanottu Lex Lindström, jonka seurauksena yli viisi vuotta työttömänä olleet 60 vuotta täyttäneet pääsevät eläkkeelle (HE 153/2016; Hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista 2016). Heidän kohdallaan työuran jatkaminen ei siis ole enää hallituksenkaan mielestä mahdollista.

Toisaalta aineisto mahdollistaa myös tulkinnan, jonka mukaan koulutusuudistusten kohdalla kärsijöinä ovat nuoret. Ensikertalaisten suosiminen yliopistojen sisäänpääsyssä ja opintojen tehostaminen vähentävät nuorten mahdollisuuksia korjata valintojaan ja hankkia laajaa koulutuspohjaa. Sipilän hallituksen ammatillisen koulutuksen reformin myötä nuorten ammatillinen koulutus mukautuu aiemmin aikuisten ammatilliselle koulutukselle ominaisten periaatteiden mukaisiin näyttötutkintoihin ja aiemman osaamisen hyödyntämiseen. Lähtökohtana osaamisperusteisuus voi olla hankala työelämässä kokemattomien nuorten kohdalla. Oppimisen siirtyessä työpaikoille heiltä jää puuttumaan koulutuksen kautta hankittu ammatillinen koulutus ja yleissivistys. Yhdistettäessä nuorten ja aikuisten koulutus uudistuksessa menetetään molempien erityisryhmien erityisyys.

Hallituksen tavoitteet ovat osoittautuneet vaikeiksi, lähes mahdottomiksi, saavuttaa. Kataisen ja Stubbin kaudella ei saavutettu toivottua talouden nousua eikä työllisyystavoitteita. Vaikka taloudessa on alkanut syksyllä 2017 laman jälkeinen kasvu, näyttävät kasvu- ja työllisyystavoitteet olevan vielä Sipilän hallitukseltakin kaukana. Suomen talouden kehitys on vahvasti riippuvainen yleisestä talouskasvusta. Hallitusten toiminnan tuloksia tarkastellessa on vaikea näyttää toteen, mikä kasvusta on yleisen maailmanlaajuisen kehityksen seurausta ja mikä suoranaisesti hallituksen toimenpiteiden tulosta. Koulutustavoitteet ovat heikkenevästä taloustilanteesta ja koulutukseen kohdistetuista

leikkauksista riippumatta korkealla ja koulutususko on edelleen niin vahva, että oikealla koulutuksella uskotaan voivan korjata työllisyyspolitiikan ongelmia, kunhan koulutus valitaan oikein ja suoritetaan tehokkaasti. PISA-tulosten heikkeneminen ei tuo luottamusta Kataisen koulutuspolitiikan päätavoitteen maailman osaavimmasta kansasta vuonna 2020 saavuttamiselle. Sipilän hallitusohjelmassa ei oteta kantaa Kataisen ohjelman tavoitteeseen eikä arvioituun koulutustilanteeseen vuonna 2020. Sipilän hallitusohjelman visio koulutuksesta on hieman Kataisen tavoitetta maltillisempi tavoitellessaan Suomesta 2025 koulutuksen, osaamisen ja oppimisen kärkimaata. Myös Sipilän huipulle tähtäävä tavoite on koulutukseen tehtyjen rajujen leikkausten jälkeen kaukana. Käytännössä hallitusohjelmissa jää vaille perusteluita se, miten koulutuksen ja tutkimuksen kärkipaikat saavutetaan ja millä edellytyksillä juuri suomalaiset ovat yliverkaisia oppimisessa ja tietyillä osaamisaloilla.

Kataisen maailman osaavin kansa on unohtunut eikä siitä enää puhuta edes opetus- ja kulttuuriministeriön raporteissa. Tämä jättää epäilyksen, ettei tavoitetta kovin tosissaan uskottukaan saavutettavan. Analyysi osoittaa, että aikuisten oppimistarpeiden ongelman on tunnistettu käsittävän nimenomaan osaavan työvoiman ja markkinoiden tarpeen ristiriita. Sen ratkaisemiseksi ei ole esitetty kattavaa eri-ikäisiä ja erikoulutustaustaisia aikuisia koskevaa strategiaa vaan ainoastaan muutamia nuoriin, ammatilliseen koulutukseen ja yrittäjyyteen kohdistuvia konkreettisia toimia. Elinikäistä oppimista käsittelevä keskustelu on jäänyt osaamisen kasvattamisen ympärillä pyöriväksi hyminäksi osaamisen kehittämistarpeista. Vaikka elinikäinen oppiminen on lähes kadonnut terminä hallitusohjelmista, se on esillä edelleen ministeriön puheessa, esimerkiksi Saarisen ja Leveälahden opetus- ja kulttuuriministeriölle tekemissä koulutustarpeiden raporteissa. Toisaalta vahvaa osaamispuhetta, kuten Sipilän hallitusohjelmassa, edustavat Kaleniuksen Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen -hankkeen raportit. Käytetty termistö näyttää riippuvan dokumenttien kirjoittajista ja heidän valinnoistaan. Hallitusohjelman ja hallituksen politiikan painotuksiin ja sanavalintoihin vaikuttaa se, ketä asiantuntijaa kuunnellaan ja mikä on hänen linjansa termien käytön suhteen.

Elinikäisen oppimisen suhteen on vaikea löytää selkeitä toimenpiteitä tai ratkaisuja, vaikka lainsäädäntö ja opetus- ja kulttuuriministeriö puhuvat sen edistämisestä positiivisesti. Elinikäisen oppimisen käsitteen hiipumista tukevat havainnot elinikäisen oppimisen neuvoston toiminnan loppumisesta (ks. luku 2.2) ja elinikäisen oppimisen strategian puuttumisesta. Kataisen kaudella elinikäisen oppimisen neuvosto on pöytäkirjassaan 2/2014 todennut, että Suomesta puuttuu elinikäisen oppimisen tulevaisuusstrategia. Kansanedustaja Eeva-Johanna Elorannan (2015) kirjalliseen kysymykseen Sipilän hallitukselle elinikäisen oppimisen strategian laatimisesta opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen (2015) vastaa viitaten hallitusohjelmaan ja kärkihankkeisiin eikä lupaa siihen kohdennettua omaa strategiaa. Grahn-Laasonen (2015) korostaa erityisesti ammatillisen

uudistuksen, sähköisten järjestelmien kehittämisen ja työelämän vuorovaikutuksen merkitystä koulutuksessa. Koulutusalan asiantuntijat ovat arvostelleet jo ennen Kataisen hallituksen aikaa hallituksia elinikäisen oppimisen strategian puuttumisesta (ks. Nyssölä & Hämäläinen 2002, 43, 47) ja ylipäättään kokonaissuunnittelun ja todellisen seurannan puutteesta (Wiberg 2009, 118).

Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutusta ohjaavien dokumenttien tarkoitus, tärkeysjärjestys, tehtäväjako sekä julkaisemisen perusteet ja ajankohdat ovat epäselviä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on strategiadokumentti vuodelta 2010, tulevaisuuskatsaus vuodelta 2014 ja viimeisin Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma KESU vuodelta 2012. Elinikäisen oppimisen strategiaa ei ole esitetty näistä missään, vain viittauksia sen toteuttamiseen koulutuksessa. Lisäksi Sipilän hallitus on luopunut KESUsta (ks. luku 3.8) jättäen lakiin perustuvan suunnitelman tekemättä, mistä Pasi Sahlberg ja Peter Johnson (2015) kritisoivat Sipilän hallitusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikkö Anita Lehikoinen (2015) vastaa Sahlbergin ja Johnsonin kritiikkiin yhtenäisen koulutussuunnitelman puutteesta toteamalla, että Sipilän hallitusohjelma sisältää riittävät koulutuspoliittiset strategiset linjaukset koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi. Lehikoinen (2015) sanoo KESUn olleen sisällöltään liian yksityiskohtainen ja vaikeaselkoinen; hän pitää opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsausta selkeämpänä pohjana koulutuspolitiikalle sen perustuessa hallituksen yleisiin linjauksiin ja strategisiin tavoitteisiin. Tästä voi päätellä Kataisen ja Sipilän hallituskaudet kattavan tulevaisuuskatsauksen korvaavan sekä strategiadokumentin että KESUn. KESUsta luopuminen herättää kysymyksiä siitä, kenen päätöksellä se on ohitettu ilman lakimuutosta. KESU on ennen Sipilän hallitusta edustanut asiantuntijakentän huomioon ottavaa näkemystä hallitusohjelman koulutuspolitiikkaan. Sen tekemisessä on opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän lisäksi kuultu koulutusalan asiantuntijoita, yliopistotutkijoita ja etujärjestöjä. KESUsta luopuminen vaikuttaa hieman erikoiselta ratkaisulta aikana, jolloin haasteet ovat suuria ja laajan asiantuntijaverkoston kommenttien ja ideoiden luulisi olevan arvostettuja. Nyt ministeriö rajaa asiantuntemuksen hallitukselle ja itselleen, mikä myötäilee pääministeri Sipilän hallitustyön vahvaa yritysjohtaja-asennetta ja päätöksentekotaitoa korostavaa johtamislinjaa. Hallituksen taloudellinen ohjaus määrittää myös koulutuspolitiikan toteutusta (ks. Kantola 2002, 292). Sipilän hallituksen toimintaa talouden ehdoilla ja liikaa kiirehtimistä erityisesti lainvalmistelun yhteydessä on arvostellut muun muassa entinen eduskunnan ja Euroopan oikeusasiamies Jacob Söderman samoin kuin oikeuskansleri Jaakko Jonka (Teittinen 2016).

Opetus- ja kulttuuriministeriön rakenne ja tehtäväjako muuttuvat seuraten koulutuspolitiikan ohjausta, koska sen on pystyttävä mahdollisimman hyvin toteuttamaan hallituksen sille kohdistamia tehtäviä. Hallinnossa tapahtuvat muutokset kertovat siis konkreettisella tavalla politiikassa tapahtu-

vista muutoksista. Esimerkiksi vuoden 2014 organisaatiossa oli oma aikuiskoulutuspolitiikan yksikönsä, jonka tehtäviin kuului "kansallisen aikuiskoulutuspolitiikan ja elinikäisen oppimisen politiikan strateginen kehittäminen ja toimeenpano" (A 359/2014 3:13 §). Vuonna 2014 elinikäisen oppimisen neuvosto oli aikuiskoulutuspolitiikan yksikön alaisuudessa (A 359/2014 3:14 §). Seuraavan vuoden uudistuksen myötä aikuiskoulutuspolitiikan yksikkö on hajautettu, sen toiminta on jaettu usealle osastolle ja elinikäisen oppimisen neuvosto on siirretty ammatillisen koulutuksen osaston toimialaan (A 855/2015 12 §). Elinikäisen oppimisen neuvostoa ei ole asetettu vuonna 2015 päättyneen toimikauden jälkeen Sipilän hallituskaudelle. Vastaava aikuiskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestely on nähtävissä Opetushallituksen organisaatiouudistuksessa vuonna 2015, jossa ammatillinen peruskoulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus on yhdistetty yhdeksi yksiköksi (Opetushallituksen organisaatio muuttuu 1.8.2015 2015). Edellä mainitut Sipilän hallituskaudella hallinnossa tapahtuneet muutokset näyttävät konkreettisesti kertovan sen, että aikuisväestön uusitumisen, kasvun, elinikäisen oppimisen, koulutuksen ja sivistyksen erityisyyttä ei nykypolitiikassa enää haluta tai osata tunnistaa.

Suomen koulutuspoliittinen ohjaus ja keskustelu seuraavat EU:n tasolla nähtävää kehitystä. Osaaminen on myös EU:n koulutus- ja talouspolitiikassa laajasti käytössä (Mäkinen & Annala 2010, 41). Maniscalcon väitöskirjassaan (2013, 377) esittämä havainto, kuinka vuonna 2006 EU:n aikuiskoulutuspolitiikassa on luovuttu laajasta sivistävästä koulutusnäkemyksestä kohti työntekijä ja ammatillista elinikäistä oppimista sekä kompetenssien ja taitojen (skills) kehittämistä näkyy myös Suomen koulutuspolitiikassa. Maniscalcon (2013, 88) tutkimuksessa "worker"-termi on ohittanut "adult"-termin EU:n aikuiskoulutusta koskevassa dokumentaatiossa vuoden 2009 jälkeen. Niissä korostetaan digitaalisten taitojen tukemista tietoyhteiskunnassa selviämiseen sen sijaan, että painotettaisiin laajempia elämän taitoja, sosiaalisia kompetensseja ja aktiivista kansalaisuutta, vaikka näitä toki julistetaan EU:n poliittisissa asiakirjoissa (Maniscalco 2013, 18). Maniscalcon mukaan EU:n dokumentaatiossa "lifelong earning" on ohittanut lifelong learningin tavoitteet. Taloudelliset tekijät määrittävät koulutusta ja sen vaatimuksia ja ovat syrjäyttäneet aikuiskoulutuksen sosiaalisen tehtävän ja tarkoituksen. (Maniscalco 2013, 307.)

7.3 Tutkimustulosten ja päättelyn pätevyydestä ja uskottavuudesta

Tulkintani hallituksen aikuiskoulutuspolitiikasta perustuu CLA-menetelmän kerroksellista rakennetta seuraavaan systemaattiseen sisällönanalyysiin, jonka avulla pyrin paneutumaan tekstin merkityksiin ja taustalla vaikuttaviin näkemyksiin. Tutkimuksen lähteinä ovat hallituksen, sen nimittämien työryhmien sekä ministeriön dokumentit, jolloin näkökulma on välttämättä yksipuolinen, ja

erilaisia rinnakkaisia näkemyksiä on vaikea löytää. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin ei ole yhtä sovittua ohjetta. Kirjoittajan kuvatessa selkeästi työn tarkoitus, kulku, toteuttaminen, aineiston analyysi ja tulosten tulkinnat perusteluineen sekä omat sitoumukset ja oletukset lukija saa riittävästi tietoa tutkimuksesta sen arviointiin. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 232–233; Tuomi & Sarajärvi 2009, 140–141.) Tulkinnan perusteluiden tulisi synnyttää lukijassa tutkijan tekemän tulkinnan hyväksyntä siitä, että valittu tulkinta on yksi mahdollinen tulkinta. (Tamminen 1993, 89.) Olen pyrkinyt kuvaamaan tutkimusprosessini ja etenkin tuloksiin johtavan tulkintani yksityiskohtaisesti luotettavuuden arvioinnin helpottamiseksi.

Aineiston valinnassa rajoitin hallitusohjelman ja opetus- ja kulttuuriministeriön sekä lainsäädännön mukaisiin keskeisiin koulutuspolitiikkaa ohjaaviin dokumentteihin. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja Opetushallituksella on lukuisia julkaisuja, raportteja ja tiedonantoja, joten materiaalia on laajasti tarjolla. Hallituksen dokumentit ja ministeriön julkaisut saattavat olla ristiriitaisia. Niiden esittely tutkimuksen alussa rakentaa esiin osittain yhteen sopimattomia ja vastakohtaisiakin pyrkimyksiä sisältävän hallinnon taustan, jota vasten kulloisiakin hallitusohjelmia rakennetaan poliittisten valtasuhteiden mukaisesti. Hallinnon dokumenteista saattaa olla vaikea hahmottaa juuri ne olennaisimmat sekä ymmärtää niiden keskinäinen asema. Käsitteiden analyysi on haastavaa, koska käsitteitä ja niiden käyttöä ei ole välttämättä hallitusohjelmissa määritelty vaan tulkinta perustuu asiayhteyteen.

Tutkimusmetodin valinnassa olen käynyt läpi erilaisia menetelmiä määritellä käsitteitä ja tulkita niiden sisältöä ja vaikutuksia. En löytänyt käsiteanalyysiin suoraan yksiselitteisesti tarkoitukseksi soveltuvaa menetelmää, joten valitsin tutkimuksen perustaksi keskustelun eri tasoja tutkivan CLA-analyysin. Käytän laadullista sisällönanalyysia käsitteiden tunnistamisessa, enkä ole etsinyt CLA:n perusteella vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia ja näkemyksiä menetelmän alkuperäisen tehtävän mukaisesti. Saan analyysillani tekstistä tulkittua käsitesiirtymiä ja niiden taustalla vaikuttavia arvoja, joten tutkielmani vastaa tutkimuskysymyksiini.

Tutkimuskysymyksieni olennaisuuden voi toki kyseenalaistaa ainakin kahdelta kannalta. Ensinnäkin pidän itsestäänselvyytenä elinikäisen oppimisen ja aikuiskoulutuksen käsittelyä hallitusohjelmassa. Toiseksi käsitteiden ja käsitesiirtymien tulkintaa hallitusohjelmasta ja siihen läheisesti liittyvistä poliittista dokumenteista voidaan ajatella poliittisen tekstin tarkoitushakuisena lukemisena. Tutkijana valitsen, mitä tulkintoja ja arvoja esitän ja painotan ja mitkä jäävät kuvauksen ulkopuolelle (Virsu 2012, 36). Aina, kun tutkitaan sitä, mitä joku on kirjoittanut, siihen sisältyy tutkijan omaa tulkintaa siitä, mitkä ovat hänen odotuksensa siitä, mitä hän on odottanut kirjoittajan tarkoittaneen. Ymmärrämme kirjoitukset omia odotuksiamme vasten. (Skinner 1988a, 31.) Tieteelliset diskurssit ei vain kuvaa kohdettaan vaan myös muokkaavat kuvaa siitä ja tutkijan oma asema on

erottamaton osa diskurssia (van Dijk 2001, 353; Jokinen 1999, 41; Valtonen 1998, 105). Käsitesiiirtymiä voi löytyä juuri siksi, kun nimenomaan etsin niitä. Käsitesiiirtymän vertailukohta on epäselvä: mihin verrattuna käsitteet ovat muuttuneet? Harrastetaanko vertailua suhteessa lukijan käsitteisiin, aiempaan ohjelmaan, tieteellisiin dokumentteihin vai yleiseen keskusteluun? Valitsin hallitusohjelmadokumenttien vertailun näkökulmaksi teoreettisessa viitekehyksessä esittelemäni kasvatustieteen tieteellisen keskustelun elinikäisestä oppimisesta sekä hallinnon asiantuntijoiden erilaisissa hallinnon dokumenteissa esiintuoman ymmärryksen elinikäisen oppimisen käsitteestä.

Tutkimustulokset ovat tutkijan tulkintoja aineistosta, joiden asian asiaankuuluvuuden ja olenaisuuden tutkija osoittaa argumentoinnillaan (Juhila & Suoninen 1999, 251). Kirsi Juhila (1999) kuvaa tutkijalla voivan olla erilaisia positioita, joita hän voi vaihdella tutkimuksen eri vaiheissa. Analytikkona hän pyrkii neutraalisti tutkimaan toimijoiden omia kuvauksia, asianajajana hän pyrkii tutkimuksellaan edesauttamaan jotakin asiaa, tulkitsijana hänellä on vuorovaikutuksellinen suhde aineistoon oman lähestymistapansa kautta. (Juhila 1999, 203–227.) Lähestymistapani on CLA:n horisontaalisella sekä litanian ja sosiaalisten syiden tasoilla analyytikon. Arvojen sekä myyttien tasoilla ja tulosten löydösten analysoinnissa muutan asenteeni tulkitsijan asemaan.

Tutkimuksessa on vaarana, että tutkimukseen valikoitunut tulkinta on kapea-alainen, ellei tutkija tutustu myös omasta käsityksestä poikkeaviin käsityksiin (Tamminen 1993, 88). Tulkintani perustuu näkökulmaan aikuisten koulutuksesta – keskittymällä nuorten asemaan saman aineiston tulkinta muodostuisi toisenlaiseksi. Dokumenttien syvempi analyysi vaatisi laajempaa osaamista: koulutuspolitiikan parempaa tuntemusta, ymmärrystä hallintotieteiden puolelta tutkittaessa esimerkiksi opetusministeriön virkamiesten roolia hallituskausien vaihtuessa sekä ministeriöiden strategian tehtävää verrattuna hallitusohjelmaan, aiheeseen liittyvien lakien tuntemista ja niiden tulkintaa. Näkemys hallitusohjelman aikuiskoulutuspolitiikasta jää kapeaksi, kun keskityn pääkäsitteisiin aikuiskoulutus ja elinikäinen oppiminen.

7.4 Tilannekatsaus ja jatko

Keskustelun ajankohtaisuutta kuvaavat saman aihepiirin julkaisut vuodelta 2017. Helsingin yliopiston tutkijat Matilda Hellmanin, Marjukka Monni ja Anna Alanko tarkastelevat tutkimuksessaan *Declaring, shepherding, managing: The Finnish welfare state ethos in Finnish government programmes 1950–2015* vuosien 1950–2015 hallitusohjelmien käsitteitä ja Suomen poliittista järjestelmää erityisesti sosiaali- ja terveysalan kannalta. Tutkielmani kirjoittamisen aikana julkaisu oli vielä painossa. Toni Ruuskan (2017) organisaatioiden ja johtamisen alan väitöskirja *Reproduction*

of Capitalism in the 21st Century: Higher Education and Ecological Crisis käsittelee valtion korkeakoulupoliittisten dokumenttien esittämää kuvaa korkeakoulutuksen tarkoituksesta ja tehtävästä 2000-luvulla. Ruuskan (2017) mukaan viimeisten vuosikymmenien aikana korkeakoulutus on liitetty tiiviimmin osaksi ylikansallisen pääoman kerryttämisen rakenteita, minkä seurauksena korkeakoulutuksen odotetaan ennen kaikkea edesauttavan talouskasvua ja alueellista kilpailukykyä.

Tutkimukseni jatkoksi kannattaisi perehtyä syvällisemmin keskeisiin käsitteisiin ja niiden käyttöön koulutuspoliittisissa dokumenteissa: milloin ja miksi puhutaan osaamisesta, entä oppimisesta ja kompetenssista? Tarkoitukseni on pro gradu -työni jälkeen syventää tulkintaa analysoimalla poliittisista dokumenteista diskursseja ja tekstin retorisen vaikuttamisen keinoja. Tuomisto (2002, 18) kuvaa elinikäisen oppimisen sukupolvia: Kun elinikäisen oppimisen ensimmäisen sukupolven tavoitteena oli yhteiskunnallisten ja väestöryhmien välisten erojen tasoittaminen, toisen sukupolven tavoitteita ajavat yritys- ja talouselämän tarpeet. Tätä elinikäisen oppimisen elämäntaakasta vasten voisi tutkia käsitteen historiaa elinikäisestä kasvatuksesta oppimiseen ja nyt osaamisen korostamiseen sekä Suomen että Suomen koulutuspolitiikkaan vahvasti vaikuttavan EU:n dokumentaatioissa. Lakitekstiä analysoimalla saisi näkyviin eri aikoina tehdyt lakimuutokset ja sananvalinnat. Poliittinen analyysi avaisi uudenlaisia näkökulmia koulutuspolitiikan sisältöön ja tavoitteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön rooli ja vallankäyttö sekä muutokset koulutuspolitiikan suunnassa kertovat hallituksen takana käytävästä valtapelistä. Erilaisen näkökulman hallitusohjelmaan toisi hallituksen tulosten arviointi hallitusohjelmaa vasten esimerkiksi perehtymällä valtion rahan käyttöön tai eduskunnassa käytyihin keskusteluihin.

Aikuisten työurien jatkamiseksi myös loppupäästä tarvitaan koulutusta ja työllistymistä tukevia toimenpiteitä. Uusi hallitus jatkaa aina työtä edellisen vaalikauden hallituksen ratkaisujen ja lakimuutosten pohjalta eikä ole perinteisesti voinut tehdä kovin suuria suunnanmuutoksia. Hallitusohjelmaa lukiessa jää miettimään, miksi ei tehdä radikaaleja korjausliikkeitä silloin, kun jo edellisen hallituksen tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. Työmarkkinatilanteen lisäksi hallitusohjelmassa arvostetun PISA-tutkimuksen tuloksien heikkeneminen vuosi vuodelta antaa aiheita koulutuspolitiikan tavoitteiden ja toteutuksen arviointiin. Muutoksen tarve on noussut esiin myös julkisessa keskustelussa. Presidentti Martti Ahtisaari ja taloustieteen professori Bengt Holmström puhuvat uudelleen kouluttautumisen puolesta ja vaativat rohkeampia toimenpiteitä sen edistämiseksi (Vartiainen 2017). Kun hallitusohjelmien puhe on tyyliältään enemmän juhlapuhetta kuin kauniita visioita, yhteisen strategian laatiminen aikuiskoulutukselle ja elinikäiselle oppimiselle selkeyttäisi suunnitelmia.

Aikuiskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen käsitteet jäävät keskeisissä politiikkadokumenteissa avoimiksi lukijan oman tulkinnan varaan. Maniscalcon (2013) väitöskirja esittää aikuis-koulutuksen ja elinikäisen oppimisen käsitteiden epäselvyyden olevan ongelma EU-tasollakin. On aika erikoista, että EU:n ja valtiollisella tasolla ajetaan politiikkaa, jonka keskeisiä käsitteitä ei määritellä edes kussakin käyttöyhteydessä. Hallitukselle ja ministeriölle ehdottaisin laajempaa koulutuspolitiikan asiantuntijoiden kuulemista ja kriittistä keskustelua. Keskustelun voisi aloittaa sopimalla, mistä puhutaan, kun puhutaan aikuiskoulutuksesta ja elinikäisestä oppimisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen koulutusdokumenteja voisi selkeyttää termistön kuvaimisen lisäksi kiinnittämällä ne koulutuspolitiikan kokonaiskuvaan ja muodostamalla dokumenttien välistä keskustelua.

Myönteisenä merkinä asiantuntijoiden kuulemisesta hallituksen koulutuspolitiikassa voidaan pitää korkeakoulutuksen visiotyötä. Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen on keväällä 2017 ottanut korkeakoulut ja sidosryhmät mukaan tulevaisuustyöryhmään, joka määrittää suomalaisen korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittämistarpeita ja haluttua tavoitetilaa vuoteen 2030 (Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030 2017). Opetusalan Ammattijärjestö, Opetushallitus sekä opetus- ja kulttuuriministeriö ovat syksyllä 2017 ilmoittaneet perustavansa Sivistysakatemia, joka on suunnattu yhteiskunnallisille vaikuttajille. Tarkoituksena on jakaa tietoa koulutusjärjestelmästä, lisätä keskustelua sivistyksestä ja ideoida uusia ratkaisuja sivistystason ylläpitämiseen. (OAJ, OKM ja OPH lanseeraavat Sivistysakatemia 2017.) Sivistysakatemia saattaa luoda uutta keskustelua ja uusia ideoita, mutta se saattaa myös toimia valittujen koulutusalan vaikuttajien keskustelukerhona ilman näkyviä vaikutuksia.

Yhtenä kädenojennuksena sivistyksen puoleen voidaan pitää myös Sipilän hallituksen esitystä työttömien aikuisten omaehtoisen opiskelun helpottamisesta luottaen heidän omaan harkintaansa koulutustarpeen ja opintojen suhteen. Puolivälitarkastelussaan hallitus lupaa selvittää työ- ja elinkeinoministeriön avustuksella, voidaanko tietyissä tapauksissa luopua työttömien omaehtoisen koulutuksen tarveharkinnasta. Samoin hallitus lupaa myös jo tehtyjen leikkausten jälkeen lisätä panostusta tutkimukseen, erityisesti huippututkimukseen ja tutkimuksen vaikuttavuuteen – edelleen toki innovaatiohakuisesti. (Ratkaisujen Suomi: puolivälin tarkistus – hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019 2017, 7, 11, 31.) Hallitus voi halutessaan korjata hallitusohjelman suuntaa. Ehkä nyt kannattaisi miettiä aikuiskoulutuspolitiikan perustaa uusiksi.

LÄHTEET

- A 340/2009 Valtioneuvoston asetus elinikäisen oppimisen neuvostosta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090340>. (Luettu 27.4.2017.)
- A 30.4.2010/310 Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100310>. (Luettu 13.12.2016.)
- A 359/2014 Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140359>. (Luettu 22.2.2017.)
- A 18.12.2014/1129 Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141129>. (Luettu 14.12.2016.)
- A 855/2015 Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen muuttamisesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150855>. (Luettu 22.2.2017.)
- Aalto, H-K., Ahokas, I. & ja Kuosa, T. 2008. Yleissivistys ja osaaminen työelämässä 2030 – menestyksen eväät tulevaisuudessa. TuTu-julkaisuja 1/2008. Turku: Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun kauppakorkeakoulu.
- Aarnio, E. 1995. Välttämättömyyksistä suomalaisissa puolueohjelmissa: ”... jokaisen ihmisen tulee ...”. Teoksessa E. Aarnio. & I. Kanerva (toim.) Puolueohjelmatutkimuksen nykysuunnat. Valtio-opin laitoksen julkaisuja 69. Jyväskylän yliopisto, 98–112.
- Aarnio, E. 1998. Päämäärät liikkeessä. Puolueohjelmien kirjoittamisen muuttuvat merkitykset Suomessa 1950-luvulta 1990-luvulle. SoPhi 30. Jyväskylän yliopisto.
- Ahonen, A. & Kallio, T. J. 2002. Käsité- ja tekstitutkimuksen metodologia – perusteita, näkökulmia ja haasteita johtamis- ja organisaatiotutkimuksen kannalta. Sarja Keskusteluja ja raportteja 5:2002. Turun kauppakorkeakoulu.
- Alasuutari, P. 1993. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Bishop, B. J. & Dzidic, P. L. 2014. Dealing with wicked problems: Conducting a causal layered analysis of complex social psychological issues. *American Journal of Community Psychology* 53 (1–2), 13–24.
- Bruttokansantuote kasvoi 0,2 prosenttia viime vuonna. 2015. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kansantalouden tilinpito [verkkajulkaisu]. ISSN=1795-8881. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/vtp/2015/vtp_2015_2016-07-14_tie_001_fi.html. (Luettu 24.10.2016.)
- Competitiveness rankings. 2016. World Economic Forum. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>. (Luettu 17.10.2017.)
- van Dijk, T. A. 2001. Critical discourse analysis. Teoksessa D. Tannen, D. Schiffrin & H. Hamilton (toim.) *Handbook of discourse analysis*. Oxford: Blackwell, 352–371.
- Eduskunnan täysistunnon 2.6.2015 pöytäkirjan asiakohta PTK 13/2015/3 vp. 2015. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Documents/PTK_13+2015+3.pdf. (Luettu 12.4.2017.)
- Ehdotus laadullisen työllistymisen sisällyttämiseksi korkeakoulujen rahoitusmalleihin 1.1.2019 alkaen. 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:8. Helsinki: Opetus- ja kulttuuri-ministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-454-2>. (Luettu 1.5.2017.)

- Elinikäinen oppiminen. 2015. Opetushallituksen verkkosivut. http://www.cimo.fi/mika_on_cimo/kansainvalinen_yhteistyö/bolognan_prosessi/elinikainen_oppiminen. (Luettu 26.4.2017.)
- Elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän asettaminen. 2010. Asettamispäätös 1.9.2010 68/040/2010. http://www.hare.vn.fi/Uploads/16866/160562/ASETTAMISPAATOS_20100908110000_160562.doc. (Luettu 27.4.2017.)
- Elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän jatkokausi. 2015. Asettamispäätös 17.2.2015 OKM/74/040/2014, TEM/2217/00.04.01/2011. http://www.hare.vn.fi/Uploads/20819/240841/ASETTAMISPAATOS_20150707120958_240841.pdf. (Luettu 27.4.2017.)
- Elinikäisen oppimisen avaintaidot. 2017. Opetushallituksen verkkosivut. http://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/ammattikoulutus/ammattilliset_perustutkinnot/elinikaisten_oppimisen_avaintaidot. (Luettu 26.4.2017.)
- Eloranta, E.-J. 2015. Kirjallinen kysymys elinikäisen oppimisen uudesta strategiasta. Kirjallinen kysymys KK 244/2015 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Sivut/KK_244+2015.aspx. (Luettu 7.5.2017.)
- Eskola, J. 2007. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 2. korjattu ja täydennetty painos. Jyväskylä: PS-kustannus, 159-183.
- Euroopan komissio, komissaarit, varapuheenjohtaja (2014–2019) Jyrki Katainen. 2016. Euroopan komission verkkosivut. https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/katainen_fi. (Luettu 8.12.2016.)
- Fairclough, N. 1997. Miten media puhuu. Suom. V. Blom & K. Hazard. Tampere: Vastapaino.
- Filander, K. 2007. Deconstructing dominant discourses on vocational education. Teoksessa R. Rinne, A. Heikkinen, P. Salo (toim.) Adult education: liberty, fraternity, equality? Nordic views on lifelong learning. Turku: FERA, 261–274.
- Filander, K. 2016. Yliopistojen moraalijärjestys ja toimijuuden ehdot – Miten rakentaa vaihtoehtoja vaihtoehtottomuuteen? Tiedepolitiikka 2/2016, 7–18.
- Gertsch, M. & Lapintie, L. 2014. Vasemmistoliitto lähtee hallituksesta. Yle uutiset 25.3.2014. <http://yle.fi/uutiset/3-7155893>. (Luettu 7.12.2016.)
- Grahn-Laasonen, S. 2015. Vastaus kirjalliseen kysymykseen elinikäisen oppimisen uudesta strategiasta. Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 244/2015 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_244+2015.pdf. (Luettu 7.5.2017.)
- Hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista. 2016. <http://vnk.fi/documents/10616/3127780/Liite+2+Hallituksen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+ty%C3%B6llisyytt%C3%A4+lis%C3%A4%C3%A4vist%C3%A4+toimista.pdf/6ccf6ea3-40db-43ef-9a86-e7d29c6ff9c1>. (Luettu 16.5.2017.)
- Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset. 2015. Hallituksen julkaisusarja 2/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1357301/HVK+2014%2C+liite+1%2C+Ministeri%C3%B6iden+tuloksellisuuden+kuvaukset.pdf/165609ef-5bfa-41e5-851d-8a6396cb90fe>. (Luettu 22.10.2016.)
- Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset. 2016. Hallituksen julkaisusarja 4/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-231-9>. (Luettu 21.12.2016.)

- Hallituksen vuosikertomus 2013. Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuusselvitys. 2014. Hallituksen julkaisusarja 2/2014. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/416211/vuosikertomus2013-osa2.pdf/d01a608a-3f25-4788-9ea7-d5781e57dc96>. (Luettu 22.10.2016.)
- Hallitusohjelma 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>. (Luettu 22.2.2017.)
- Hallitusohjelma 2014. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2014. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/fafd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef>. (Luettu 22.2.2017.)
- Hallitusohjelma 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>. (Luettu 22.2.2017.)
- Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. 2011. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/kataisen-hallituksen-hallitusohjelma/strateginen-toimeenpanosuunnitelma>. (Luettu 22.8.2017.)
- Hannula A. 2000. Tiedostaminen ja muutos Paulo Freiren ajattelussa. Systemaattinen analyysi Sorrettujen pedagogiikasta. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos. Tutkimuksia 167. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/kas/kasva/vk/hannula/>. (Luettu 28.11.2017.)
- Harakka, T. & Skinnari, V. 2015. SDP:n vaihtoehtobudjetin yrittäjäpaketti 2016. http://sdp.fi/wp-content/uploads/2015/11/yrittajapaketti_1_11_lowres.pdf. (Luettu 27.11.2016.)
- HE 153/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutustuesta annetun lain, Koulutusrahastosta annetun lain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160153>. (Luettu 1.5.2017.)
- Heinonen, S., Balcom Raleigh, N., Karjalainen, J., Minkkinen, M., Parkkinen, M. & Ruotsalainen, J. 2015. CLA game report. Causal layered analysis game on neo-carbon energy scenarios. FFRC eBOOK 12/2015. Finland Futures Research Centre, University of Turku.
- Heinonen, V. U. J. 2011. Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4368-4>. (Luettu 22.2.2017.)
- Helakorpi, S. 2005. Työn taidot. Ajattelua, tekoja ja yhteistyötä. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Himanen, P. 2004. Välittävä, kannustava ja luova Suomi. Katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin. Teknologian arviointia 18. Helsinki: Eduskunnan kanslia 2004:4. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_4+2004.pdf. (Luettu 3.8.2017.)
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Honkonen, R. 2002. Työssä oppimisen retoriikat. Teknisen funktionalismin korvaajia vai täydellistäjiä? Teoksessa R. Honkonen (toim.) Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka, arviointi. Tampere: University Press, 15–53.

- Horsdal, M. 2007. The discourses of lifelong learning in a knowledge economy. Teoksessa R. Rinne, A. Heikkinen, P. Salo (toim.) *Adult education: liberty, fraternity, equality? Nordic views on lifelong learning*. Turku: FERA, 33–45.
- Hyvärinen, M., Kurunmäki, J., Palonen, K., Pulkkinen, T. & Stenius, H. 2003. Johdanto. Teoksessa M. Hyvärinen, J. Kurunmäki, K. Palonen, T. Pulkkinen & H. Stenius *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 9–18.
- Inayatullah, S. 1998. Causal layered analysis. *Poststructuralism as method*. *Futures* 30 (8), 815–829.
- Inayatullah, S. (toim.) 2004. *The causal layered analysis (CLA) reader. Theory and case studies of an integrative and transformative methodology*. Taipei: Tamkang University Press, johdanto. <http://www.metafuture.org/cia%20papers/Inayatullah%20%20Causal%20layered%20analysis%20-%20theory,%20historical%20context,%20and%20case%20studies.%20Intro%20chapter%20from%20The%20CLA%20Reader..pdf>. (Luettu 18.10.2017.)
- Inayatullah, S. 2009. Causal layered analysis: an integrative and transformative theory and method. The Millennium project. *Futures research methodology – v3.0*. <http://www.metafuture.org/wp-content/uploads/2016/01/Causal-Layered-Analysis-FRM-version-3-2009.pdf>. (Luettu 27.1.2017.)
- Inayatullah, S. 2013. *Futures thinking and strategy transformation. Causal layered analysis*. <http://www.metafuture.org/pdf/clajauary2013.pdf>. (Luettu 27.1.2017.)
- Isopahkala-Bouret, U. 2013. Hyvä suoritus! Osaamislähtöisten arviointikäytäntöjen soveltaminen ja seuraukset. Teoksessa K. Brunila, K. Hakala, E. Lahelma ja A. Teittinen (toim.) *Ammatillinen koulutus ja yhteiskunnalliset eronteot*. Helsinki: Gaudeamus, 47–62.
- Jokinen, A. 1999. Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 37–53.
- Juhila, K. 1999. Tutkijan positiot. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 201–232.
- Juhila, K. & Suoninen, E. 1999. Kymmenen kysymystä diskurssianalyysistä. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 233–252.
- Jussila, J., Mononen, K. & Nurmi, K. E. 1989. Systemaattinen analyysi kasvatustieteiden tutkimusmenetelmänä. Teoksessa T. Gröhn & J. Jussila (toim.) *Laadullisia lähestymistapoja koulutuksen tutkimuksessa*, Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos. *Tutkimuksia* 123. Helsinki: Yliopistopaino, 157–208.
- Kalalahti, M. & Varjo, J. 2012. Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetukseen sijoittumisessa ja valikoitumisessa. *Kasvatus ja Aika* 6 (1), 39–55.
- Kalenius, A. 2014a. Suomalaisten koulutusrakenteen kehitys 1970–2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-253-1>. (Luettu 23.4.2017.)
- Kalenius, A. 2014b. Korkeasti koulutetun väestön kehitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:12. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-290-6>. (Luettu 23.4.2017.)
- Kalenius, A. 2014c. Koulutus, työllisyys ja työttömyys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-291-3>. (Luettu 23.4.2017.)
- Kalenius, A. 2014d. Suomalaisten koulutusrakenne ja sen kehittyminen kansainvälisessä vertailussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:17. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-321-7>. (Luettu 23.4.2017.)

- Kanerva, J. 1995. Yksi sana, monta käsitettä – käsitteiden kulumisesta puolueohjelmissa. Teoksessa E. Aarnio. & I. Kanerva (toim.) Puolueohjelmatutkimuksen nykysuunnat. Valtio-opin laitoksen julkaisuja 69. Jyväskylän yliopisto, 84–97.
- Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen: Johtopäätöksiä. 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:19. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-310-1>. (Luettu 23.4.2017.)
- Kantola, A. 2002. Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. Helsinki: Loki-kirjat.
- Kantola, A. 2006. Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 156–178.
- Kantola, A. 2016. Vapaita, vinoja ja vähän outoja valintoja. Helsingin Sanomat 1.3.2016, Pääkirjoitus, kolumni. <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002888799.html>. (Luettu 12.8.2017.)
- Kenny, N. 2013. Meta-level terrorism futures: constructing and deconstructing using causal layered analysis. Väitöskirja. Queensland University of Technology. <http://eprints.qut.edu.au/65277/>. (Luettu 22.2.2017.)
- Keskusta – Arvot, missio, visio. 2013. Suomen Keskustan verkkosivut. <http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Politiikka/Arvot,-missio,-visio>. (Luettu 6.4.2017.)
- Kivirauma, J. 2001. Kansainvälistymisen pakot: kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 73–90.
- Knafl, K. A. & Deatrick, J. A. 1993. Knowledge synthesis and concept development in nursing. Teoksessa B. L. Rodgers & K. A. Knafl (toim.) Concept development in nursing. Foundations, techniques, and applications. Philadelphia: Saunders, 35–50.
- Kohti kestävä yhteiskunta – vihreiden poliittinen tavoiteohjelma. 2014. Vihreän liiton verkkosivut. <https://www.vihreat.fi/vihrea-politiikka/ohjelmat/kohti-kestavaa-yhteiskuntaa-vihreiden-poliittinen-tavoiteohjelma-2015-2019>. (Luettu 5.12.2016.)
- Kokoomus – Säännöt ja periaateohjelma 2006. Kansallisen Kokoomuksen verkkosivut. <http://www.kokoomus.fi/periaateohjelma>. (Luettu 6.4.2017.)
- Kolkka, M. & Karjalainen, A. L. 2013. Maailman osaavin kansa – koulutuksellinen tasa-arvo on poliittinen ja pedagoginen kysymys. Teoksessa S. Mahlamäki-Kultanen, T. Hämäläinen, P. Pohjonen & K. Nyyssölä (toim.) Maailman osaavin kansa 2020 – Koulutuspolitiikan keinot, mahdollisuudet ja päämäärät. Raportit ja selvitykset 2013:8. Helsinki: Opetushallitus, 50–67. http://www.oph.fi/julkaisut/2013/maailman_osaavin_kansa_2020. (Luettu 23.4.2017.)
- Korkeakoulut, tiedelaitokset ja muut julkiset tutkimusorganisaatiot. 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut. <http://minedu.fi/korkeakoulut-ja-tiedelaitokset>. (Luettu 27.4.2017.)
- Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030. 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut. <http://minedu.fi/korkeakoulutuksen-ja-tutkimuksen-visio-2030>. (Luettu 12.8.2017.)
- Korkeakoulutus. 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut. <http://minedu.fi/korkeakoulutus>. (Luettu 27.4.2017.)
- Koselleck, R. 1989. Linguistic change and the history of events. The Journal of Modern History, 61 (4), 649–666.

Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, kehittämissuunnitelma. 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://80.248.162.139/OPM/Julkaisut/2012/Kehittamissuunnitelma.html>. (Luettu 23.4.2017.)

Kristillisdemokraattien yrittäjyysohjelma. 2015. Suomen Kristillisdemokraattien verkkosivut. <http://www.kd.fi/politiikka/ohjelmat/yrittajyysohjelma/>. (Luettu 7.12.2016.)

Kröger, M. 2016. Syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta Koulutuksellisen tasa-arvon ja syrjäytymisen diskurssien rakentuminen valtioneuvoston hallitusohjelmissa vuosina 1995–2015. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201701051065>. (Luettu 12.8.2017.)

Kurunmäki, J. 2001. Käsitechistoria. Näkökulma historian poliittisuuteen ja poliittisen kielen historiallisuuteen. *Politiikka*, 43 (2), 142–155.

L 25.1.1991/182 Laki opetushallituksesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19910182>. (Luettu 15.12.2016.)

L 21.8.1998/630 Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980630>. (Luettu 17.12.2016.)

L 21.8.1998/631 Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980631>. (Luettu 14.12.2016.)

L 21.8.1998/632 Laki vapaasta sivistystyöstä. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980632>. (Luettu 14.12.2016.)

L 11.6.1999/731 Suomen perustuslaki. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L5P60>. (Luettu 22.2.2017.)

L 28.2.2003/175. Laki valtioneuvostosta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030175>. (Luettu 14.12.2016.)

L 24.7.2009/558 Yliopistolaki. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>. (Luettu 14.12.2016.)

L 482/2013 Laki yliopistolain 36 ja 38 §:n muuttamisesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130482>. (Luettu 14.12.2016.)

L 787/2014 Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140787>. (Luettu 17.12.2016.)

L 256/2015 Laki yliopistolain muuttamisesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150256>. (Luettu 14.12.2016.)

L 29.6.2016/564 Laki Opetushallituksesta. Finlex-tietokanta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160564>. (Luettu 14.12.2016.)

Lehikoinen, A. 2015. Koulutuspolitiikalla on selvä suunta. *Helsingin Sanomat* 24.10.2015, Mielipide, C20.

Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1992. *Koulutuspolitiikka*. 3. painos. Juva: WSOY.

Lehtonen, T. 2017. Korkeakoulutuksella on yhä myös itseisarvoa. *Helsingin Sanomat* 1.5.2017, Vieraskynä, A5.

Leveälahti, S., Savioja, H., Hanhijoki, I. & Nieminen, J. 2015. Esiselvitys aikuiskoulutuksen ennakoitimallista. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2015:1. Helsinki: Opetushallitus. http://www.oph.fi/julkaisut/2015/esiselvitys_aikuiskoulutuksen_ennakoitimallista. (Luettu 2.5.2017.)

- Lopez-Claros, A. (toim.) 2006. The global competitiveness report 2008–2009. Geneve: World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf. (Luettu 17.10.2017.)
- Luostarinen, H. & Väliö, E. 1991. Tekstinsyöjät: Yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden lukutaidosta. Tampere: Vastapaino.
- Maniscalco, R. S. 2013. Adult education policy in the European Union during the Lisbon decade. The shift to vocational adult learning and work skills matching. *Annales Universitatis Turkuensis B*: 370. Väitöskirja. Turun yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-5507-7>. (Luettu 22.2.2017.)
- Minkkinen, M. 2013. Images of the future of privacy. A privacy dynamics framework and a causal layered analysis of ideal types. Pro gradu -tutkielma. Turun kauppakorkeakoulu. <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/98940/504076.pdf?sequence=2>. (Luettu 2.5.2017.)
- Minkkinen, M. & Tapio, P. 2015. Practical guide to using causal layered analysis in qualitative futures studies. Futures studies tackling wicked problems -konferenssi, Turku 11.6.2015. https://futuresconference2015.files.wordpress.com/2015/06/matti-minkkinen_petri-tapio.pdf. (Luettu 2.5.2017.)
- Muhonen, R. 2013. Myöhemmän iän opiskelun oikeutus. *Aikuiskasvatus* 2013 (2), 84–94.
- Mykkänen, J. 2016. Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainstituution muutos. Teoksessa K. Grönlund & H. Wass (toim.) Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28 2016. Helsinki: Oikeusministeriö, 224–246. http://www.vaalitutkimus.fi/documents/Eduskuntavaalitutkimus_2015.pdf. (Luettu 30.4.2017.)
- Mäkinen, M. & Annala, J. 2010. Osaamisperustaisen opetussuunnitelman monet merkitykset korkeakoulutuksessa. *Kasvatus ja Aika* 4 (4), 41–61.
- Nicoll, K. & Salling Olesen, H. 2013. Editorial: What's new in a new competence regime? *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults* 4 (2), 103–109.
- Niiniluoto, I. 1984. Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. 2. painos. Keuruu: Otava.
- Nuopponen, A. 2003. Käsitemaalyysi asiantuntijan työvälineenä. Teoksessa M. Koskela & N. Pilke (toim.) *Kieli ja asiantuntijuus*. AFinLA-vuosikirja. Jyväskylä: Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys, 13–24.
- Nuopponen, A. 2010a. Methods of concept analysis – a comparative study. *LPS Journal* 1 (1), 4–12.
- Nuopponen, A. 2010b. Methods of concept analysis – towards systematic concept analysis. *LPS Journal* 1 (2), 5–14.
- Nuopponen, A. 2011. Methods of concept analysis – tools for systematic concept analysis. *LPS Journal* 2 (1), 4–15.
- Nyyssölä, K. & Hämäläinen, K. 2002. Elinikäinen oppiminen Suomessa ja muualla. *Aikuiskasvatus* 2002 (1), 42–47.
- Näsi, J. 1980. Ajatuksia käsitteanalyysistä ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A2: 11. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Näsi, M. 2013. ICT disparities in Finland – access and implications. *Annales Universitatis Turkuensis B*: 366. Väitöskirja. Turun yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-5427-8>. (Luettu 17.8.2017.)

- OAJ, OKM ja OPH lanseeraavat Sivistysakatemia. 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut. http://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/oaj-okm-ja-oph-lanseeraavat-sivistysakatemia. (Luettu 12.8.2017.)
- OECD skills survey. Reading, mathematics and science, 15 years. 2017. OECD:n verkkosivut. http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20153,20123,20093,20063-PVMATH-TOTAL-FIN-MN_MN-Y_J-0-0-37&Lang=1033. (Luettu 13.4.2017.)
- Olkinuora, E., Mäkinen, J., Rinne, R. & Suikkanen, A. 2006. Kohti oppimisyhteiskuntaa? Teoksessa J. Mäkinen, E. Olkinuora, R. Rinne & A. Suikkanen (toim.) Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen. Jyväskylä: PS-kustannus, 299–304.
- Opetushallituksen organisaatio muuttuu 1.8.2015. 2015. Verkkouutinen 15.7.2015. Opetushallituksen verkkosivut. http://www.oph.fi/ajankohtaista/verkkouutiset/101/0/opetushallituksen-organisaatio_muuttuu_1_8_2015. (Luettu 23.4.2017.)
- Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2020. 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:4. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-485-903-5>. (Luettu 23.4.2017.)
- Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisesite 2015. 2015. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. http://80.248.162.139/OPM/Julkaisut/2015/yleisesite_2015.html?lang=de&extra_locale=fi&print=true. (Luettu 23.4.2017.)
- Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014. 2014. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-308-8>. (Luettu 23.4.2017.)
- Osaamis- ja koulutustarpeiden valtakunnallisen ennakkoinnin kehittäminen. 2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:10. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-395-8>. (Luettu 23.4.2017.)
- Palonen, K. 1987. Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintataitoon. Valtio-opin laitoksen julkaisuja 54. Jyväskylän yliopisto.
- Palonen, K. 1996. Retorinen käänne poliittisen ajattelun tutkimuksessa. Quentin Skinner, retoriikka ja käsitehistoria. Teoksessa K. Palonen & H. Summa (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Tampere: Vastapaino, 137–159.
- Palonen, K. 1997. Kootut retoriikat. SoPhi, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11. Jyväskylän yliopisto.
- Palonen, K. 2003. Politiikka. Teoksessa M. Hyvärinen, J. Kurunmäki, K. Palonen, T. Pulkkinen & H. Stenius Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria. Tampere: Vastapaino, 467–518.
- Pehkonen, L. 2013. Saako työntekijäkansalaista sivistää. Teoksessa K. Brunila, K. Hakala, E. Lahelma ja A. Teittinen (toim.) Ammatillinen koulutus ja yhteiskunnalliset eronteot. Helsinki: Gaudeamus, 31–46.
- Perussuomalaiset – arvomaailmamme. 2017. Perussuomalaisten verkkosivut. <https://www.perussuomalaiset.fi/tietoa-meista/arvomaailmamme/>. (Luettu 6.4.2017.)
- Perussuomalaisten eduskuntavaali-ohjelma – pääteemat. 2015. Perussuomalaisten verkkosivut. https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2015/03/ps_ek2015_vaaliohjelma_paateemat.pdf. (Luettu 8.12.2016.)
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. 2009. Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.

- PISA-menestys vauhdittaa Suomen koulutusvientä. 2010. Finpron uutiset 7.12.2010.
http://www.finpro.fi/uutiset/-/asset_publisher/1skL/content/pisa-menestys-vauhdittaa-suomen-koulutusvientia;jsessionid=84501BC60235E09780E54EAD39A4696B.webapp1?redirect=http%3A%2F%2Fwww.finpro.fi%2Fuutiset%3Bjsessionid%3D84501BC60235E09780E54EAD39A4696B.webapp1%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_1skL%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1%26_101_INSTANCE_1skL_cur%3D21. (Luettu 23.4.2017.)
- Pohjonen, P. 2001. Työssäoppiminen tarkasteltuna ammatillisen aikuiskoulutuksen ja työelämän näkökulmasta. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 144. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
<http://urn.fi/urn:isbn:951-44-5238-0>. (Luettu 22.2.2017.)
- Poikela, E. 2002. Osaamisen arviointi. Teoksessa R. Honkonen (toim.) *Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka, arviointi*. Tampere: University Press, 229–245.
- Pulkkinen, T. 2003. Valtio. Teoksessa M. Hyvärinen, J. Kurunmäki, K. Palonen, T. Pulkkinen & H. Stenius *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 213–255.
- Puusa, A. 2008. Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. *Premissi*. 2008 (4), 36–42.
- Pynnönen, A. 2013. Diskurssianalyysi: tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Working paper 379/2013. Jyväskylän yliopisto. <https://www.jyu.fi/jsbe/tutkimus/julkaisut/workingpaper/wp379>. (Luettu 22.2.2017.)
- Pääministeri Juha Sipilä strategisen hallitusohjelman tiedonantokeskustelussa eduskunnassa 2.6.2015. Valtioneuvoston verkkosivut. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paaministeri-juha-sipila-strategisen-hallitusohjelman-tiedonantokeskustelussa-eduskunnassa-2-6-2015?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616. (Luettu 23.4.2017.)
- Pääministeri Juha Sipilän hallitus. 2017. Valtioneuvoston verkkosivut. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerit>. (Luettu 23.4.2017.)
- Ratkaisujen Suomi: puolivälin tarkistus – hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. 2017. Hallituksen julkaisusarja 5/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. http://vnk.fi/documents/10616/4610410/Toimintasuunnitelma+H_5_2017+280417.pdf. (Luettu 14.5.2017.)
- Rautiainen M. & Moisio, O.-P. 2015. Koulutuksesta on tehty talouden palvelija. *Helsingin Sanomat* 19.9.2015, Vieraskynä, A5.
- Rinne, R. 2001. Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 91–137.
- Rinne, R. 2002a. Kansallisen koulutuspolitiikan loppu. Teoksessa R. Honkonen (toim.) *Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka, arviointi*. Tampere: University Press, 93–119.
- Rinne, R. 2002b. Palkkatyön yhteiskunnasta elinikäisen oppimisen yhteiskuntaan? Teoksessa V. Tissari (toim.) *Elinikäisen oppimisen tulevaisuudenkuvia. Aikuiskoulutuksen asiantuntijoiden keskustelua Suomen Eurodelfoitutkimuksen pohjalta*. Helsinki: Helsingin yliopisto, kasvatustieteen laitos, artikkeli 3, 1–25. <http://www.helsinki.fi/ktl/julkaisut/eurodelfoi/artikkeli3.pdf>. (Luettu 22.2.2017.)
- Rinne, R. 2003. Elinikäisen oppimisen retoriikka ja koulutuspolitiikka. Teoksessa P. Sallila 2003. *Elämänlaajuinen oppiminen ja aikuiskasvatus. Aikuiskasvatuksen 44. vuosikirja*. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura, 219–246.
- Rinne, R. & Salmi, E. 2005. *Oppimisen uusi järjestys*. 5. painos. Tampere: Vastapaino.

- Rodgers, B. L. 1993. Philosophical foundations of concept development. Teoksessa B. L. Rodgers & K. A. Knafl (toim.) Concept development in nursing. Foundations, techniques, and applications. Philadelphia: Saunders, 7–33.
- Roivas, S. 2009. Tietoyhteiskunnan lupaus - Tieto- ja kommunikaatioteknologioiden sosiaalisesta soveltamisesta. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 830. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7680-8>. (Luettu 16.8.2017.)
- Rokka, P. 2011. Peruskoulun ja perusopetuksen vuosien 1985, 1994 ja 2004 opetussuunnitelmien perusteet poliittisen opetussuunnitelman teksteinä. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1076. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8456-8>. (Luettu 23.4.2017.)
- Ruuska, T. 2017. Reproduction of Capitalism in the 21st Century: Higher Education and Ecological Crisis. Aalto University publication series Doctoral dissertations 97/2017 Väitöskirja. Aalto yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-7441-2>. (Luettu 16.9.2017.)
- Räisänen, M. 2014. Opettajat ja koulutuspolitiikka. Opetusalan ammattijärjestö ja Demokraattiset kouluntekijät -yhdistys peruskoulukauden koulutuspolitiikassa. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1404. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9412-3>. (Luettu 16.5.2017.)
- Saarinen, A. & Leveälahti, S. (toim.) 2015. Suomi osaamisen kasvu-uralle: Ehdotus tutkintotavoitteista 2020-luvulle. 2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:14. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-372-9>. (Luettu 23.4.2017.)
- Sahlberg, P. 2011. Two Finnish icons: education and Nokia. <https://pasisahlberg.com/two-finnish-icons-education-and-nokia/>. (Luettu 14.4.2017.)
- Sahlberg, P. & Johnson, P. 2015. Suomalainen koulutus tarvitsee selvän suunnan. Helsingin Sanomat 19.10.2015, Vieraskynä, A5.
- Salo, P. & Suoranta, J. 2002. Sivistysellinen aikuiskasvatus. Helsinki: Kansanvalistusseura.
- Silvennoinen, H. 2012. Yhteiskuntaluokat, valta ja aikuiskoulutus. Teoksessa J. Kivirauma, A. Jauhiainen, P. Seppänen & T. Kaunisto (toim.) Koulutuksen yhteiskunnallisen ymmärrys. Social Perspectives on Education. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 301–328.
- Silvennoinen, H. & Naumanen, P. 1998. Juhlavat puheet ja arkinen työ. Mitä yritysten koulutus-tarpeet kertovat työelämästä oppimisympäristönä. Teoksessa H. Silvennoinen & P. Tulkki (toim.) Elinikäinen oppiminen. Tampere: Gaudeamus, 131–174.
- Silvennoinen, H. & Tulkki, P. 1998. Elinikäisen oppimisen olennaista etsimään. Teoksessa H. Silvennoinen & P. Tulkki (toim.) Elinikäinen oppiminen. Tampere: Gaudeamus, 9–23.
- Silvennoinen, H., Tulkki, P. & Honkanen, P. 1998. Jälkikirjoitus: iloisesti oppien hyvään elämään. Teoksessa H. Silvennoinen & P. Tulkki (toim.) Elinikäinen oppiminen. Tampere: Gaudeamus, 215–251.
- Sipilä, J. 2012. Kohti 2020-lukua. Keskustalaisuus insinöörin silmin. <http://www.juhasi.fi/17>. (Luettu 7.12.2016.)
- Sipilä, J. 2016. <http://www.juhasi.fi/>. (Luettu 7.12.2016.)
- Skinner, Q. 1988a. Meaning and understanding in the history of ideas. Teoksessa J. Tully (toim.) Meaning and context. Quentin Skinner and his critics. Cambridge: Polity Press, 29–67.

- Skinner, Q. 1988b. A reply to my critics. Teoksessa J. Tully (toim.) *Meaning and context. Quentin Skinner and his critics*. Cambridge: Polity Press, 231–288.
- Skinner, Q. 1989. Language and political change. Teoksessa T. Ball, J. Farr & R. L. Hanson (toim.) *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 6–23.
- Sosialidemokratian periaatteet. 1999. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen verkkosivut. <http://sdp.fi/fi/tutustu/sosialidemokratian-periaatteet/>. (Luettu 6.4.2017.)
- Sounela, R. 2001. Työllisyys talouspoliittisessa retoriikassa. Työllisyystavoite Suomen valtion budjettiperusteluissa ja Kansantaloudellisen aikakauskirjan talouspoliittisessa kirjoittelussa vuosina 1991–1997. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 148. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-5251-8>. (Luettu 9.12.2016.)
- Summa, H. 1995. Retoriikka ja argumentaatioanalyysi yhteiskuntatutkimuksessa. Teoksessa J. Leskinen *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, 67–89.
- Suomen koulutusjärjestelmä. 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut. <http://minedu.fi/koulutusjarjestelma>. (Luettu 27.4.2017.)
- Suomen tilannekuva hallitusohjelmaneuvoitteluiden tueksi keväällä 2015. 2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/Suomen%20tilannekuva%20kevaella%202015_f.pdf/49937e79-bd4d-42ac-8739-ac3d9bb34811. (Luettu 23.4.2017.)
- Takala, T. & Lämsä, A.-M. 2001. Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodologisena vaihtoehtona. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 3/2001, 371–390.
- Tamminen, R. 1993. *Tiedettä tekemään*. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Tapiola, P. 2014. Vihreät ulos hallituksesta: "Mieli on raskas ja pettynyt" Yle uutiset 18.9.2014. <http://yle.fi/uutiset/3-7478372>. (Luettu 23.4.2017.)
- Teittinen, P. 2016. Myös entinen laillisuusvalvoja Jacob Söderman arvostelee hallituksen lainvalmistelua: "Talouden intressit ovat menneet perusoikeuksien edelle". *Helsingin Sanomat* 19.12.2016, Poliitiikka. <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005012449.html>. (Luettu 16.8.2017.)
- Tienari, J. & Meriläinen, S. 2012. *Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa*. Helsinki: Sanoma Pro.
- Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016. 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi+2015%E2%80%932019%2C+p%C3%A4ivitys+2016/305dcb6c-c9f8-4aca-bbbb-1018cd7a1fd8>. (Luettu 23.4.2017.)
- Tulevaisuusmanifesti. 2010. Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p. Ruotsalaisen kansanpuolueen verkkosivut. http://www.sfp.fi/sites/default/files/Dokument/Program_fi/Tulevaisuusmanifesti.pdf. (Luettu 23.4.2017.)
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Tuomisto, J. 1994. Elinikäisen oppimisen muodot – teoreettiset lähtökohdat ja käytäntö. Teoksessa A. Kajanto & J. Tuomisto *Elinikäinen oppiminen. Vapaan sivistystyön 35. vuosikirja*. Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura ja Kansanvalistusseura. Helsinki: Kirjastopalvelu, 13–45.

- Tuomisto, J. 2002. Elinikäisen oppimisen retoriikka ja vallankäyttö. Teoksessa R. Honkonen (toim.) *Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka, arviointi*. Tampere: University Press, 15–34.
- Tuomisto, J. 2003. Elinikäisen oppimisen toinen sukupolvi – unohtuiko jotain? Teoksessa P. Sallila *Elämänlaajuinen oppiminen ja aikuiskasvatus*. Aikuiskasvatuksen 44. vuosikirja. Helsinki: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura, 49–83.
- Tuschling, A. & Engemann, C. 2006. From education to lifelong learning: the emerging regime of learning in the European Union. *Educational Philosophy and Theory*, 38 (4), 451–469.
- Työllisyys ja työttömyys vuonna 2015. Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_002_fi.html. (Luettu 23.4.2017.)
- Uusi yrittäjyys – linjapaperi. 2016. Vihreän liiton verkkosivut. <https://www.vihreat.fi/uusi-yrittajyys-linjapaperi>. (Luettu 23.4.2017.)
- Valtioneuvoston historiaa. 2016. Valtioneuvoston verkkosivut. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa>. (Luettu 9.12.2016.)
- Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle hallituksen parlamentaarisessa pohjassa tapahtuneesta muutoksesta. 2017. VNT 1/2017. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNT_1+2017.pdf. (Luettu 23.8.2017.)
- Valtonen, S. 1998. Hyvä, paha media. Diskurssianalyysi kriittisen mediatutkimuksen mentelmänä. Teoksessa A. Kantola, I. Moring & E. Väliaverronen (toim.) *Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan*. Helsinki: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 93–121.
- Vanttaja, M. & Järvinen, T. 2006. Oppiminen ja identiteetti muuttuvassa yhteiskunnassa. Teoksessa J. Mäkinen, E. Olkinuora, R. Rinne & A. Suikkanen (toim.) *Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen*. Jyväskylä: PS-kustannus, 27–42.
- Varmola, T. 2002. Markkinasuuntautunut aikuiskoulutuspolitiikka Suomessa. Uudelleen arvioinnin aika. Teoksessa R. Honkonen (toim.) *Koulutuksen lumo: retoriikka, politiikka, arviointi*. Tampere: University Press, 121–138.
- Vartiainen, N. 2017. ”Ihmisiä pitää kouluttaa rohkeammin uudelleen”. *Helsingin Sanomat* 22.9.2017, Kotimaa, A13.
- Vasemmiston tie oikeudenmukaiseen maailmaan -periaateohjelma. 2013. Vasemmistoliiton verkkosivut. <http://www.vasemmisto.fi/politiikka/periaateohjelma/>. (Luettu 6.4.2017.)
- Vertanen, I. 2002. Ammatillinen opettajuus vuonna 2010. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen opettajan työn muutokset vuoteen 2010 mennessä. Väitöskirja. Hämeenlinna: Hämeen ammatti-korkeakoulu.
- Viisi ehdotusta Suomelle. 2015. Sitra. Työpaperi 2.2.2015. https://media.sitra.fi/2017/02/23070413/Viisi_ehdotusta_Suomelle_09-02-2015-6.pdf. (Luettu 30.4.2017.)
- Virsu, V. 2012. Sitouttamisretoriikka yritysviestinnässä. *Annales Universitatis Turkuensis C*: 331. Väitöskirja. Turun yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-4879-6>. (Luettu 22.2.2017.)
- Walker, L. O. & Avant, K. C. 2014. *Strategies for theory construction in nursing*. 5. painos. Harlow: Pearson Education Limited.
- What is PISA? 2017. OECD:n verkkosivut. <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>. (Luettu 13.4.2017.)
- Wiberg, M. 2009. *Hallitseeko Hallitus?* Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

Williams, R. 1985. Keywords: a vocabulary of culture and society. 2. painos. New York: Oxford University Press.

Wilson, J. 1963. Thinking with concepts. Cambridge: Cambridge University Press. e-kirja.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=570401>. (Luettu 19.6.2016.)

LIITTEET

Liite 1 (1)

LIITE 1: CLA-analyysi Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmien aikuiskoulutuspolitiikasta

TAULUKKO 1. CLA horisontaalitasoilla

Horisontaalinen taso	Aineiston analyysi
Tarkasteltavan työn todellinen ongelma	Suomen huono taloustilanne Huono kilpailukyky Työmarkkinoilta puuttuu työvoimaa ja osaamista
Esitetyt ratkaisumallit ongelmaan	Kilpailukyky nousuun työmarkkinoiden kaipaamalla osaamisella Koulutuksen uudistaminen
Ongelman mahdollinen ratkaisija	Vahva hallitus Suomalainen koululaitos, opetus- ja kulttuuriministeriö Julkinen hallinto
Tiedon lähde	Hallitusohjelma 2011, Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma 2011, Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2012, Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014 Hallitusohjelma 2015, Hallitusohjelman kärkihankkeet 2015–2019 Valtioministeriön ennusteet ja tilannekuvat, Palkansaajien tutkimuslaitoksen ennuste Pekka Himasen raportti tietoyhteiskunnasta (Kataisen ohjelmassa); Sitran raportit Ratkaisujen Suomi – unelmista töitä, 2011 ja Viisi ehdotusta Suomelle, 2015.(Sipilän ohjelmassa)

Lähteet:

Hallitusohjelma 2011; Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut, 2011; Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, kehittämissuunnitelma, 2012; Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014; Hallitusohjelma 2015; Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019, 2016.

TAULUKKO 2. CLA vertikaalitasoilla Kataisen hallitusohjelmasta ja toimenpideohjelmasta

CLA-taso	Hallitusohjelma 2011	Hallitusohjelman strateginen toimenpanosuunnitelma 2011
Litania	Ikääntyvä kansa, kestävyysvaje.	Taloukskasvun, työllisyyden ja kilpailukyyn vahvistaminen, julkisen talouden kestävyuden turvaaminen.
	Tavoite 72 %:n työllisyys. Työuria pidennettävä. Puute oikeasta osaamisesta: työvoiman saatavuus. Hallitus huolehtii.	Työn ja yrittämisen kilpailukyyn edistäminen, pidemmät työurat, työllisyysasteen kohottaminen 72 prosenttiin.
	Suomen menestys rakentuu osaamiselle; Suomi 2020 maailman osaavin kansa (OECD:n osaamisvertailu).	Osaamisen vahvistaminen avainasemassa.
	Suomen hyvinvointimalli paras yhteiskuntajärjestelmä. Koulutukseen panostaminen kasvupolitiikkaa.	Hallitus ja ministeriöt toteuttavat uudistukset.
	Eriarvoisuus, syrjäytyminen.	Ylisukupolvisen köyhyyden ja syrjäytymisen katkaiseminen.
Sosiaaliset syyt	Hyvinvointi kasvun edellytys. Julkisen talouden vakauttaminen. Huoltosuhteen heikkeneminen kompensoitava pidentämällä työuria.	Rakenteelliset toimet, poikkihallinnollinen yhteistyö, painopistealueiden keskinäiskytkentä. Talouden kasvupotentiaalin parantaminen.
	Työelämän vaatimukset otetaan huomioon koulutussisällöissä. Työssä hankitun osaamisen tunnustaminen. Näyttötutkinnot. Työn ja oppimisen vuorottelu. Valmiudet yrittäjyyteen	
	Opiskelijavalinnat kohdennetaan ensikertalaisille, läpimenoaikoja nopeutetaan, nuoret nopeammin työelämään	Edistetään tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntävien älyratkaisujen käyttöönottoa. Opintotukijärjestelmää uudistetaan tukemaan päätoimista opiskelua ja nopeampaa valmistumista.
	Korkeakoulutuksen hallinnon tehostaminen, korkeakoulujen profiloituminen, rahalliset kannustimet korkeakoulujen läpimenoa tehostamiseksi. Innovatiiviset osaamisympäristöt, keskittäminen.	Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä alueidensa innovaatiotoiminnan keskeisinä toimijoina vahvistetaan.
	Työn ja oppimisen vuorottelu aikuiskoulutuksessa.	Ammatillisen aikuiskoulutuksen työnjaon selkeyttäminen.
Maailmankuva ja arvot	Hyvinvoinnin ja taloudellisen kasvun takaaminen. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo. Yksilölliset ratkaisut. Työ on parasta sosiaaliturvaa. Sivistys ja osaaminen tehokkaasti taloukskasvun ehdoilla.	Taloukskasvu, osaaminen houkuttelee yrityksiä.
	Kansainvälisen menestyksen saavuttaminen sekä kilpailukyvyssä että oppimistuloksissa tärkeää. Osaamisen kasvattaminen: "Maailman osaavin kansa 2020", huippuosaamisen keskittymät. Suomen yhteiskuntamalli paras.	Syrjäytymisen estäminen
	Tutkimustulosten kaupallistaminen. Osaamisperusteinen tutkinto. Digitalisaatio ja aikuiskoulutustilit. Tasa-arvo digitalisaatiossa. Aikuiskoulutus tasa-arvoisesti aikuisväestölle. Määrätietoinen hallitus.	Teknologia
Metafora ja myytit	Rohkeus kohdata vaikeudet, sisukkuus, pieni kansa pärjää taistelemalla. PISA-vertailut.	-

Lähteet:

Hallitusohjelma 2011; Hallitusohjelman strateginen toimenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut, 2011.

TAULUKKO 3. CLA vertikaalitasoilla KESUsta ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksesta

CLA-taso	KESU 2011—2016	OKM tulevaisuuskatsaus
Litania	Julkishallinto rapautuu, valtio velkaantuu, työllisyysaste huono.	Kansallisen kilpailuedun varmistaminen.
	Työvoimapula, työelämän polarisoituminen, työurien pidentäminen, suomalaisten työt siirtyvät ulkomaille.	Työttömyys, osaavan työvoiman puute. Työelämän muutokset.
	Maailman osaavin kansa. Koulutusvertailuissa nuorten sijoitus laskeva, aikuisten koulutustaso ei nouse.	Suomi jäämässä jälkeen muista tiedemaista, huono sijoitus koulutusvertailuissa. Hyvinvoiva, osaava ja osallistuva kansa menestyy. Ministeriö ja julkinen sektori toimijana.
	Koulutuksellinen tasa-arvo elinikäisen oppimisen hengessä.	Hyvä koulutus ja koulutusjärjestelmä.
	Koulutuksen periytyvyyden ja syrjäytymisen estäminen.	Yhteiskunnan eriarvoistuminen ja polarisoituminen.
Sosiaaliset syyt	Koulutus- ja tutkimuspolitiikka julkisen talouden vakauttajana. Osaavan työvoiman saatavuus tehostamalla koulutusjärjestelmää ja koulutustarjontaa. Laadukkaalla tutkimuksella ja innovaatio-toiminnalla kilpailukykyä ja vaikuttavuutta.	Muuttuva toimintaympäristö. Koko kansantalous vahvasti yhteydessä koulutukseen ja osaamiseen. Koulutus-, tiede-, ja kulttuuripolitiikan pitkät kehittämisen syklit. Opetus- ja kulttuuriministeriön horisontaalinen hallinnonala, vastuussa yhteiskunnan sivistys- ja osaamisperustasta. Opetusministeriön hallinnonalan toimintojen uudelleen arviointi.
	Koulutuksessa otetaan huomioon työelämän tarpeet. Sujuvat siirtymät työelämän ja koulutuksen välillä. Kevennetään työelämän kelpoisuusvaatimuksia.	Nopea reagointi muuttuviin osaamistarpeisiin. Työelämälähtöisyys ja työssäoppiminen. Suomi erikoistuu korkeaa osaamista vaativille aloille.
	Tutkintojen suoritusiän lasku. Läpäisyastetta parantamalla työvoimaa markkinoille. Joustavat opintopolut. Opiskelijavalintojen uudistaminen. Turhat korkeakouluopinnot lopetetaan. Tietotekniikalla joustavuutta.	Osaamisvalmiuksien luominen. Osaamisketjun puutteet korjattava. Korkeakoulutuksella kilpailuetua, Suomi erikoistuu korkeaa osaamista vaativille aloille. Digitalisaation avulla uudet tavat oppia, opettaa ja tehdä työtä.
	Koulutuksen laadun parannus. Rahoitus opintopisteiden, läpäisyasteen ja opiskelijapalautteen perusteella. Sirpaloitunut korkeakouluverkko. Korkeakoulujen tutkimuksella tuetaan yrityksiä: parannetaan tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää.	Osaaminen ja luovuus, innovaatiovetoinen uudistuminen, tutkimuksen yritysysteistyö. Korkeakoulujen toiminnan keskittäminen, toimintojen uudelleen järjestäminen. Koulutuksen rahoituspohjan laajentaminen.
	Koulutus rakentuu elinikäisen oppimisen periaatteelle. Aikuisten koulutusmahdollisuudet turvattava. Aikuiskoulutus tarjonta-painotteista, yksilölliset suunnitelmat. Joustavat siirtymät koulutuksissa ja työelämään. Aikuiskoulutus yhteiskunnallisen aktiivisuuden edistäjänä.	Osaamisvalmiuksien kehittäminen. Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kehittäminen.
Maailmankuva ja arvot	Työllistyminen ja kestävä talouskasvu kyseenalaistamattomia tavoitteita. Koulutuksellinen tasa-arvo hyvinvoinnin perusta. Tarjottava yksilöllisiä ratkaisuja. Yrittäjyyttä pitää ja kannattaa tukea koulutuksella.	Tutkimustulokset kaupallistettava. Suomi näyttää kilpailukykyänsä teknologian ja digitalisaation kautta sekä tiedemaailman tuloksin.
	Osaaminen kilpailukykyyn takaajana. Osaamisperusteisuus. Koulutus tuottaa innovaatioita ja niistä sovelluksia teollisuuteen. Elinikäistä oppimista saada tiedot ja taidot näkyviin. Aikuisväestön osaamisen tulee olla huippua.	Sivistyksen vetovoiman säilyminen. Osaamisen kartuttaminen työuran ajan. Mahdollisuuksien tasa-arvo.
	Kaikki tasot kattava aikuiskoulutusjärjestelmä.	Vahva teknologiausko. Huippuosaamista. Tietyillä aloilla tutkimus maailman huippua.
Metafora ja myytti	Nuorena on vitsa väännettävä: nuorena valittu koulutuspolku, jota aikuisena täydennetään. PISA-vertailut.	Teknologinen luovuus - uusia Nokioita

Lähteet:

Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, kehittämissuunnitelma, 2012; Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014.

TAULUKKO 4. CLA vertikaalitasoilla Sipilän hallitusohjelmasta ja kärkihankkeista

CLA-taso	Hallitusohjelma 2015	Hallitusohjelman kärkihankkeet 2015–2019
Litania	Näivettymisen kierre, kilpailukyvyyn rapautuminen, apatia ja muutosvastarinta. Huono huoltosuhde. Rakenteelliset ongelmat. Välttämättömät uudistukset.	Välttämättömät strategiset uudistukset, Suomesta kilpailukykyinen maa vuonna 2025.
	Taloukasvu tavoitteena. Yrittäjyys ja työn tekeminen. Työllisyysaste 72 %:iin.	Työllisyyden, yrittäjyyden ja talouden kasvun tukeminen. Työn tekeminen kannattavaa.
	Suomesta osaamisen ja nykyaikaisen oppimisen kärkimaa. Maa, jossa halutaan oppia uutta.	Oppimisen kärkimaa. Nopeutetaan siirtymistä työelämään.
	Suomi paras maa asua. Suomella kyky onnistua. Hallitus ottaa ohjat.	Hallitus voimakkaasti sitoutunut tavoitteisiinsa.
	Nuorten syrjäytyminen estetään Nuorisotakuulla.	Nuorisotakuu.
Sosiaaliset syyt	Työllisyys, yrittäjyys ja taloukasvu toiminnan tavoite. Työurien pidentäminen alusta.	Eri hallinnonalojen rajojen yli toimiva muutosohjelma. Nuoret nopeammin työelämään, nuorten elämänhallinnan tukeminen.
	Työelämä määrittää koulutustarpeet. Koulutuksen työelämäyhteydet ja työpaikalla oppiminen. Työn hyväksi luku. Työelämän kelpoisuusehtojen tarkistaminen. Yrittäjyyden ja yrittäjyyskoulutuksen tukeminen.	Joustavat opintopolut, työelämän ja opintojen yhteensovittaminen. Koulutuksen työelämäyhteydet. Työpaikalla oppiminen. Yrittäjyyden varaan rakennettavaa taloukasvua. Yrityspajat. Julkisen sektorin kelpoisuusvaatimusten päivittäminen.
	Tuetaan nopeaa valmistumista ja siirtymää työelämään. Uudistetaan korkeakoulujen valintakoemenettelyä, otetaan käyttöön kolmas lukukausi korkeakouluissa. Digitalisaation kärkihanke.	Tarpeettomien välivuosien poistaminen, korkeakouluopiskelujen aikaistaminen, ympärivuotinen opiskelu, hankitun osaamisen tunnustaminen. Osaamisperusteinen ja asiakaslähtöinen ammatillinen koulutus. Digitaaliset oppimisympäristöt, välineet ja ratkaisut.
	Osaaminen innovaatioiksi, innovaatioiden kaupallistaminen, yliopistojen tutkimustulosten vaikuttavuus ja kaupallistaminen. Korkeakoulujen ja yritysten innovointiyhteistyö, osaamiskeskittymät. Rahoitus tukee nopeaa valmistumista. Rahoituspohjan laajentaminen.	Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyön parantaminen innovaatioiden kaupallistamiseksi. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten toimittava yhdessä teollisuuden kanssa ja perustettava osaamiskeskittymiä. Strategiarahoitus tukee nopeaa työelämään siirtymistä.
	Ammatillisen koulutuksen reformi: yhdistetään nuorten ja aikuisten ammatillinen koulutus ja lisätään työpaikoilla tapahtuvaa oppimista.	Aikuiskoulutus mainittu vain ammatillisen aikuiskoulutuksen uudistuksen yhteydessä. Puretaan aikuisten ja nuorten ammatillisen koulutuksen päällekkäisyyksiä, lähtökohtana osaamisperusteisuus ja asiakaslähtöisyys.
Maailmankuva ja arvot	Taloukasvu, työllisyys ja yrittäjyys hyvinvoinnin takaajina. Markkinaliberalismi. Korkea koulutus on vahvuus ja tuettava arvo perustuessaan työelämän tarpeille. Koulutus kohdistuu nuoriin. Yrittäjyys ja osaaminen omalla vastuulla; niihin kannustetaan.	Kärkihanke tärkeä: työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut, digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Kärkihankkeet, maailman huipulla. Yksilölliset opintopolut.
	Modernin oppimisen ja osaamisen yhteiskunta. Oma vastuu, yrittäjyys. Tasa-arvoiset mahdollisuudet. Omistamisen pitää olla kannattavaa. Suomi paras maa.	Nuorten koulutus ja nopea siirtyminen työelämään. Työssä-oppiminen koulutusta, itse tutkinto tai ammattinimike on arvona tärkeä. Käytännönläheisyys. Yrittäjäpaketti, yrittäjäkoulutus.
	Digitalisaation avulla kasvuun. Digitalisaatio ulottuu hallitusohjelman jokaiselle osa-alueelle. Tuottavuusloikka. Vahva johtaja vie kansakuntaa eteenpäin. Muutosohjelman strateginen johtaminen. Hallitus toteuttaa uudistukset.	Tutkimuksen ja koulutuksen tehokkuus. Tutkimustulokset innovaatioksi ja kilpailukykyä edistämään. Digitalisaatio tehostaa ja säästää. Johtajuus ja toimijuus. Muutosohjelma, hallitus on sitoutunut muutokseen.
Metafora ja myytit	Talvisodan henki: Suomen kansa taistelee yhdessä. Vahva hallitus ja vahva marsalkka johtavat.	Sotakorvaukset mahdollistivat Suomen nousun rakentuen insinööritaidoille ja puunjalostusteollisuudelle.
	Työ tekijäänsä opettaa. Nuorena viitsä väännettävä.	Nokia

Lähteet:

Hallitusohjelma 2015; Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019, 2016.